Algemene Rekenkamer

Rapport bij de Nationale verklaring 2016

2016



Algemene Rekenkamer

Rapport bij de Nationale verklaring 2016

Vooraf

Nederland legt ieder jaar in een Nationale verklaring verantwoording af over gedeclareerde uitgaven voor Europese projecten. In de *Nationale verklaring 2016* was dat € 1.492 miljoen. Dat geld wordt in de vorm van 'fondsen in gedeeld beheer' op uiteenlopende terreinen uitgegeven.

De Nationale verklaring gaat over:

- Het functioneren van de beheers- en controlesystemen.
- De rechtmatigheid (wettigheid en regelmatigheid), juistheid en volledigheid van de uitgaven en ontvangsten, zoals opgenomen in de consolidatiestaat waarin de financiële realisatiecijfers zijn verantwoord.
- De rechtmatigheid (wettigheid en regelmatigheid), juistheid en volledigheid van de openstaande vorderingen, zoals opgenomen in de consolidatiestaat waarin de financiële standen zijn verantwoord

In de Nationale verklaring heeft het kabinet geen informatie opgenomen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestede EU-gelden. Informatie over de gelden die Nederland jaarlijks aan de EU afdraagt is evenmin in de Nationale verklaring opgenomen, maar in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De Algemene Rekenkamer geeft jaarlijks een oordeel over de deugdelijkheid van de Nationale verklaring. Ons oordeel biedt de minister van Financiën vervolgens aan de EU aan. In dit rapport geven wij een oordeel over de *Nationale verklaring 2016* en vragen aandacht voor verbeterpunten.

De tekst in dit document is vastgesteld op 28 april 2016. Dit document is op 18 mei 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer. De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 18 mei 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015.

Inhoud

1 Onze conclusies

De *Nationale verklaring 2016* geeft een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de beheers- en controlesystemen van de in Nederland bestede Europese subsidies. Ook geeft de verklaring tot op het niveau van de eindbegunstigden een deugdelijke kwalificatie van de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de financiële transacties. Over het geheel genomen is de verklaring deugdelijk tot stand gekomen. Daarmee geeft de *Nationale verklaring 2016* een goed beeld: de beheers- controlesystemen bij vrijwel alle Europese fondsen functioneren voldoende en de gelden worden doorgaans rechtmatig besteed. Wel zijn bij de meeste fondsen nog enkele punten die aandacht vragen, zoals het tijdig indienen van declaraties en interpretatie-verschillen in regelgeving.

Tijdig indienen declaraties aandachtspunt
Europese bijdragen kunnen mogelijk voor Nederland verloren gaan. De programma's uit de periode 2007-2013 moet lidstaat Nederland namelijk uiterlijk in maart 2017 afsluiten. De laatste kosten van de gesubsidieerde projecten moeten dan wel tijdig bij de Europese Commissie worden gedeclareerd. Ook moeten alle betrokken autoriteiten nog een forse controle-inspanning leveren, omdat de kosten ook tijdig moeten worden gecontroleerd. Daarom dringen wij aan op het tijdig indienen van de laatste declaraties voor het Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO, zie § 3.3.2), het Europees Sociaal Fonds (ESF, zie § 3.4.1) en het Europees Visserijfonds (EVF, zie § 3.5.1).

Interpretatieverschillen in regelgeving knelpunt
Er zijn al een aantal jaren problemen in de samenwerking in het EFRO-veld. De problemen hebben vaak te maken met verschillende interpretaties van regelgeving. Ook bestaat er geregeld onenigheid over de diepgang waarmee de auditautoriteit controleert. Wij bevelen de staats-secretaris van EZ daarom aan erop toe te zien dat de betrokken instanties op korte termijn een nieuwe geschillenregeling instellen en hun werkafspraken verbeteren, waardoor zij beter kunnen samenwerken. Dat is noodzakelijk om de programmaperiode 2007-2013 goed af te sluiten en de programmaperiode 2014-2020 goed van start te laten gaan, zie § 3.3.1 Verbetertraject samen-werking EFRO-autoriteiten.

Meer aandacht voor toegevoegde waarde subsidiegelden nodig
Deze problemen staan niet op zichzelf. Fouten vloeien vaak voort uit de complexiteit van regels en procedures rond EU-subsidies. Veel betrokkenen zijn daardoor onvoldoende op de hoogte van wat wel en niet mag om voor Europese subsidies in aanmerking te komen. Wij ondersteunen initiatieven van de Europese Commissie om de complexiteit van regels (en de kans op

onrechtmatigheden) terug te dringen. Maar voor een (discussie over een) goede verantwoording van Europese subsidies is meer nodig. Het percentage onrechtmatige uitgaven zou niet de enige maatstaf moeten zijn voor de vraag of de Europese Commissie haar geld goed besteedt. Uit de Nationale verklaringen van de afgelopen jaren blijkt dat het beheer en de rechtmatigheid van de Europese subsidies in Nederland in grote lijnen op orde zijn. Daarmee ontstaat wat ons betreft ruimte om meer aandacht te besteden aan de toegevoegde waarde van projecten en hier stappen te zetten.

De Europese Commissie is inmiddels een goede weg ingeslagen met initiatieven die als doel hebben de toegevoegde waarde van de EU-middelen te versterken. Zo gaat de EU zich in de nieuwe regelgeving meer richten op de beoogde effecten van de EU-gelden. De lidstaten zullen daarom in de komende jaren meer dan nu het geval is hierover relevante informatie moeten aandragen. De Europese Rekenkamer voert regelmatig doeltreffendheidsonderzoeken uit.

Discussie over begrotingssystematiek

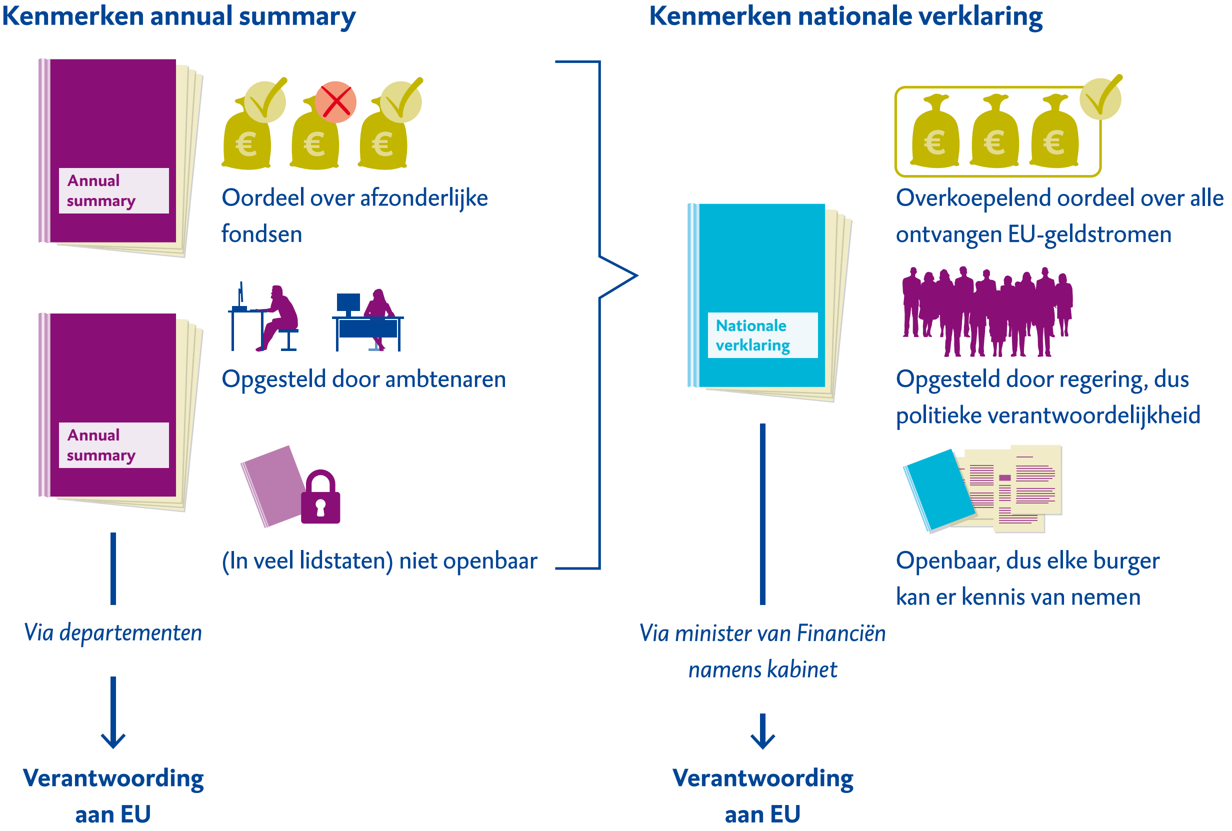
Hiermee hangt een discussie over een andere begrotingssystematiek samen. Het huidige systeem waarin landen voor een periode van zeven jaar geld krijgen toegewezen geeft een prikkel om per lidstaat zo veel mogelijk subsidie ‘binnen te halen’ (die vervolgens ook – een tweede prikkel – daadwerkelijk ‘moet’ worden uitgegeven). Dit leidt niet per definitie tot financiering van projecten die zo veel mogelijk toevoegen. Hoewel een verandering pas na 2020 van toepassing kan zijn, wordt nu al over een andere systematiek nagedacht. Eind 2016 wordt de tussentijdse evaluatie door de Europese Commissie van het Meerjarig Financieel Kader verwacht.

Belang verantwoording en controle via Nationale verklaring

Ook een passende wijze van verantwoorden en controleren is relevant. De Europese Commissie streeft naar een doelmatiger controle van de EU-subsidies en het verminderen van de controledruk. Wij vinden het wel van belang dat er transparantie blijft bestaan over problemen in het beheer en over de rechtmatigheid en de effectiviteit van de bestedingen.

Om zulke ambities te realiseren moeten vooral lidstaten stappen zetten. Nederland geeft – evenals Denemarken en Zweden – hierbij het goede voorbeeld. Met de jaarlijkse Nationale verklaring neemt het Nederlandse kabinet zijn verantwoordelijkheid voor het beheer en de besteding van Europese subsidies. Deze vorm van verantwoording sluit aan bij het gegeven, dat de subsidies in gedeeld beheer in de lidstaat worden besteed. Op die manier nemen lidstaten medeverantwoordelijkheid voor de besteding van die gelden. Dat draagt bij aan meer transparantie over de manier waarop lidstaten de Europese subsidies beheren en besteden.

De Nationale verklaring is daarmee een bruikbaarder en toegankelijker document dan andere verantwoordingsdocumenten naar de Europese Commissie, zoals de *annual summaries*.



Indien de Europese Commissie daadwerkelijk meer op resultaten gaat sturen, kan worden nagedacht over het opnemen van informatie in de Nationale verklaring over de effectiviteit van de EU-subsidies. Dan sluit de Nationale verklaring beter aan bij de veranderende Europese ambities en begrotingssystematiek. In ons EU-trendrapport 2016 (Algemene Rekenkamer, 2016a) gaan we hier nader op in.

Controledruk en Nationale verklaring

Een Nationale verklaring kan ook de controledruk en daarmee verbonden administratieve lasten terugdringen: Europese controleurs kunnen steunen op controleurs die in de lidstaten de rechtmatigheid van de EU-subsidies beoordelen. In Nederland zijn hier al stappen gezet. De Algemene Rekenkamer maakt voor haar oordeel bij de Nationale verklaring – na een kwaliteitstoets – gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk.

Opname afdracht eigen middelen in Nationale verklaring

De EU ontvangt haar geld van de lidstaten in de vorm van afdrachten. Transparantie over die voeding – de zogenoemde 'eigen middelen' – is dan van belang. Hoeveel draagt Nederland jaarlijks af en is dat bedrag juist? Waarom moet Nederland naheffingen betalen? In de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken constateren wij dat de toelichting op de mutaties van de EU-afdrachten ten opzichte van voorgaande jaren is verbeterd (Algemene Rekenkamer, 2016b). In het Rapport bij de Nationale verklaring 2014 en het Rapport bij de Nationale verklaring 2015 hebben wij overigens de wenselijkheid uitgesproken van het opnemen van deze afdrachten in de Nationale verklaring (Algemene Rekenkamer 2014, 2015). Dan ontstaat er een integrale EU-verantwoording van de lidstaat, waarbij zowel de inkomsten (EU-subsidies) als uitgaven (afdrachten aan de EU) zijn opgenomen.

Dat alles kan bijdragen aan een democratische verantwoording over de Europese gelden: duidelijk kunnen maken welke resultaten de EU bereikt en dat leidend laten zijn voor de inzet van de EU.

2 Feiten en cijfers

Nederland legt ieder jaar in een Nationale verklaring verantwoording af over gedeclareerde uitgaven voor Europese projecten. In de *Nationale verklaring 2016* was dat € 1.492 miljoen. Dat geld wordt in de vorm van zogenoemde 'fondsen in gedeeld beheer' op uiteenlopende terreinen uitgegeven: landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij, werkgelegenheid, economische ontwikkeling, migratie, etc. We geven hierna een overzicht.

2.1 Fondsen in gedeeld beheer

De (vastgestelde) EU-begroting omvatte in 2014 € 142,7 miljard (Europese Commissie, 2015). Nederland droeg daar ruim € 8 miljard aan bij, ongeveer 3,2% van de Rijksuitgaven in dat jaar. In ons *EU-trendrapport 2016* gaan we nader in op de inkomsten en uitgaven van de EU (Algemene Rekenkamer, 2016a).
De Europese Commissie en de lidstaten beheren samen circa 80% van het geld dat op de EU-begroting staat. Dat zijn de 'fondsen in gedeeld beheer'. De Europese Commissie en de EU-lidstaten zijn samen verantwoordelijk voor een rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van dit geld (EU, 2012). In dit rapport kijken we naar het beheer en de besteding van het geld uit deze fondsen.

In Nederland zijn er negen fondsen in gedeeld beheer:

- Landbouwfondsen: Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).
- Structuurfondsen: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en Europees Sociaal Fonds (ESF).
- Europees Visserijfonds (EVF).
- Migratiefondsen: Europees Vluchtelingenfonds (EVLF), Europees Terugkeerfonds (ETF), Europees Buitengrenzenfonds (EBF) en Europees Integratiefonds (EIF).

2.2 Overzicht per fonds

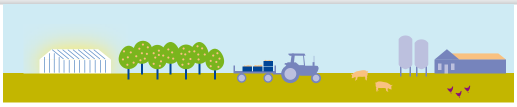
De Europese Commissie heeft voor de fondsen per lidstaat (meerjarige) budgetten gereserveerd voor de programmaperiode 2007 tot en met 2013. Uitzondering vormen de budgetten voor het Europees Landbouwgarantiefonds en de migratiefondsen. Bij het ELGF zijn vooral bedragen gereserveerd voor directe inkomenssteun aan landbouwondernemingen. De Europese Commissie kan deze reserveringen verlagen, bijvoorbeeld voor de instelling van een reserve voor landbouwcrises. Voor de overige fondsen geldt dat niet. Bij de migratiefondsen zijn bij aanvang van de programmaperiode bedragen voor de lidstaten gezamenlijk gereserveerd. Vervolgens wordt jaarlijks de onderlinge verdeling tussen de lidstaten bepaald.

De programmaperiode 2007-2013 wordt uiterlijk 2017 afgesloten. Inmiddels is ook de programmaperiode 2014-2020 gestart. Hierover zijn tot dusver alleen uitgaven gedeclareerd voor de landbouwfondsen.

Het kabinet verantwoordt zich in de *Nationale verklaring 2016* over in totaal € 1.492,1 miljoen aan uitgaven die bij de Europese Commissie zijn gedeclareerd.[1] Dat bedrag heeft betrekking op zowel de programmaperiode 2007-2013 als de programmaperiode 2014-2020. De lidstaat Nederland krijgt van dat bedrag € 1.092,1 miljoen aan Europese subsidies. Het verschil tussen de gedeclareerde uitgaven en de Europese subsidies betreft nationale cofinanciering: eigen bijdragen van private of publieke subsidiebegunstigden, eventueel aangevuld met extra financiering door andere, publieke of private organisaties.[2] Wij geven een kort overzicht van de fondsen, hun doelstelling, de verantwoording (periode) en het financieel belang (inclusief het besteden van de budgetten). Voor meer informatie verwijzen wij naar de toelichting per fonds op onze website.

ELGF

Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)



Doel

Bieden van voedselzekerheid aan Europese burgers en prijs- en inkomensstabiliteit aan Europese agrariërs

Ondersteuning van projecten gericht op

- Directe inkomenssteun
- Subsidies voor gezamenlijke marktbenadering door producentenorganisaties
- Marktinterventies

Verantwoordelijk voor besteding ELGF-geld in Nederland

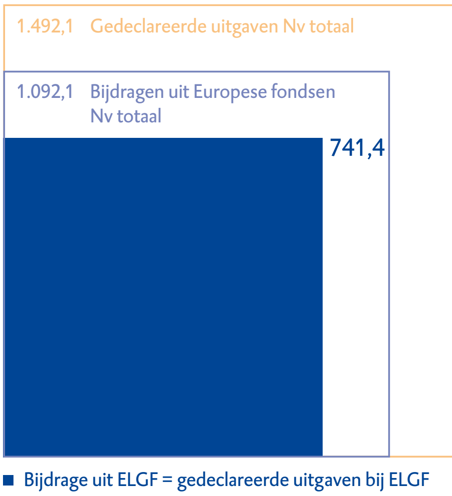
EZ

Staatssecretaris van Economische Zaken

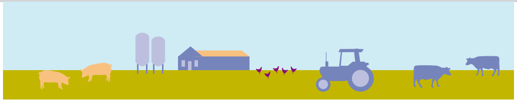
ELGF-budget 2014-2020
directe inkomenssteun: € 5,1 miljard
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2016: n.v.t.)

Financieel belang Nationale verklaring 2016

(in miljoenen euro)



ELFPO



Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

Doel

Ontwikkeling platteland binnen EU-lidstaten versterken en uitvoering nationaal plattelandsbeleid vergemakkelijken.

Ondersteuning van projecten gericht op

- Verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector
- Verbetering van milieu en landschap
- Verbetering van de levenskwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie

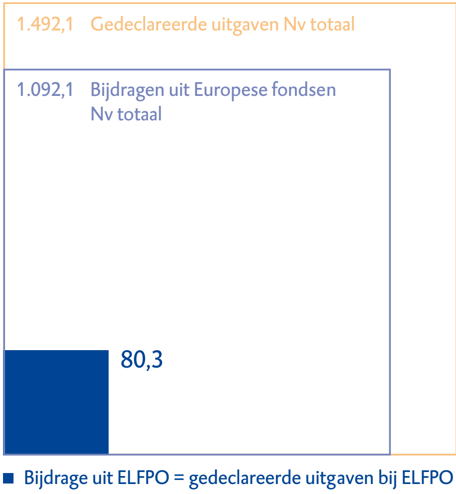
Verantwoordelijk voor besteding ELFPO-geld in Nederland

Staatssecretaris van Economische Zaken

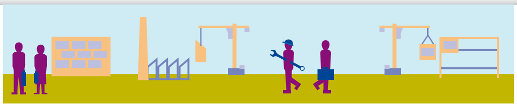
ELFPO-budget 2007-2013: € 593,2 miljoen
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2016: € 570,5 miljoen)

ELFPO-budget 2014-2020: € 765,3 miljoen.
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2016: € 28,5 miljoen)

Financieel belang Nationale verklaring 2016
(in miljoenen euro)



EFRO



Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Doel

Belangrijkste economische onevenwichtigheden tussen Europese regio's terugdringen

Ondersteuning van projecten gericht op

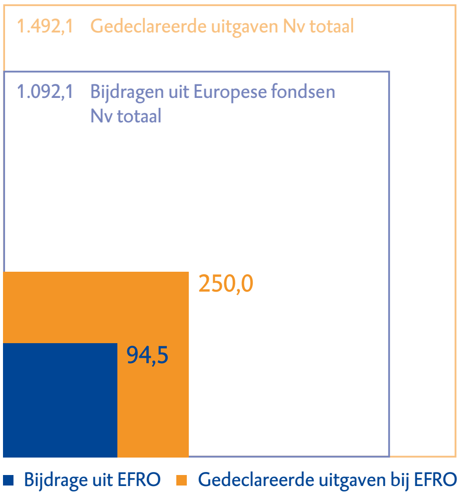
- Structureel bevorderen van werkgelegenheid en concurrentiekracht in Europese regio's
- Bevorderen van territoriale samenwerking binnen de EU
- Bevorderen van snellere aansluiting van de minst ontwikkelde lidstaten en regio's bij de andere lidstaten (convergentie)

Verantwoordelijk voor besteding EFRO-geld in Nederland

Staatssecretaris van Economische Zaken

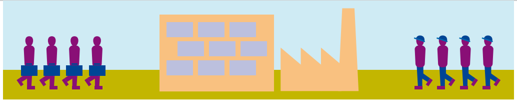
EFRO-budget 2007-2013: € 830,0 miljoen
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2016: € 663,4 miljoen)

Financieel belang Nationale verklaring 2016
(in miljoenen euro)



Europees Sociaal Fonds (ESF)

ESF



Doel

Werkgelegenheid in de EU-lidstaten bevorderen

Ondersteuning van projecten gericht op

- Vergroting van het arbeidsaanbod
- Bevordering van een 'inclusieve arbeidsmarkt' waaraan alle mensen naar vermogen deelnemen
- Vergroting van het aanpassingsvermogen van werknemers; investering in menselijk kapitaal

Verantwoordelijk voor besteding ESF-geld in Nederland

SZW

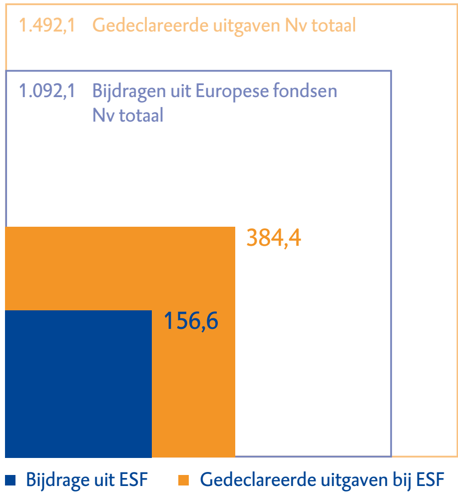
Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

ESF-budget 2007-2013: € 830,0 miljoen

(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2016: € 672,2 miljoen)

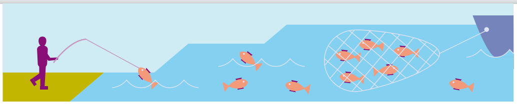
Financieel belang Nationale verklaring 2016

(in miljoenen euro)



Europees Visserijfonds (EVF)

EVF



Doel

Bevorderen van de instandhouding en de duurzame exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van de zee

Ondersteuning van projecten gericht op o.a.

- Vermindering van de druk op de visbestanden
- Bevordering van de duurzame ontwikkeling van de visserij in de binnenwateren
- Ondersteuning van de ontwikkeling van economisch rendabele ondernemingen in de visserijsector

Verantwoordelijk voor besteding EVF-geld in Nederland

EZ

Staatssecretaris van Economische Zaken

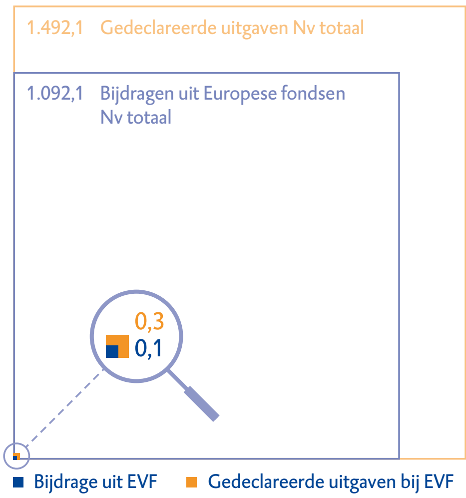
EVF-budget 2007-2013: € 48,6 miljoen*

(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2016: € 32,4 miljoen)

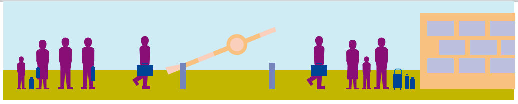
**in 2015 verlaagd tot € 43,3 miljoen*

Financieel belang Nationale verklaring 2016

(in miljoenen euro)



EVLF



Europees Vluchtelingenfonds (EVLF)

Doel

Financieren van projecten op het gebied van opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen

Ondersteuning van projecten gericht op

- Opstellen voorwaarden voor opvang en asielprocedures
- Integratie van vluchtelingen
- Vergroten van de capaciteit van de EU-lidstaten om asielbeleid te ontwikkelen
- Hervestiging van vluchtelingen
- Overbrengen van asielzoekers en vluchtelingen van de ene naar de andere lidstaat

Verantwoordelijk voor besteding EVLF-geld in Nederland

VenJ

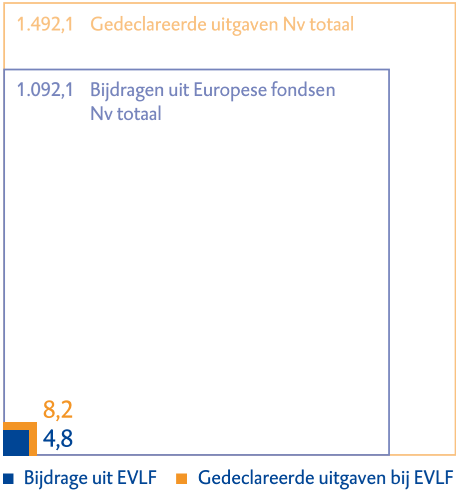
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

EVLF-budget 2007-2013: € 29,0 miljoen

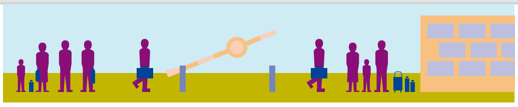
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2016: € 18,4 miljoen)

Financieel belang Nationale verklaring 2016

(in miljoenen euro)



ETF



Europees Terugkeerfonds (ETF)

Doel

Begeleiding van migranten die niet in Nederland kunnen of willen blijven bij de terugkeer naar hun eigen land

Ondersteuning van projecten gericht op

- Organisatie rond het terugkeerproces verbeteren
- Samenwerking tussen lidstaten in terugkeerproces versterken
- Doeltreffende en uniforme toepassing van gemeenschappelijke normen over terugkeer bevorderen

Verantwoordelijk voor besteding ETF-geld in Nederland

VenJ

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

ETF-budget 2007-2013: € 30,8 miljoen

(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2016: € 15,5 miljoen)

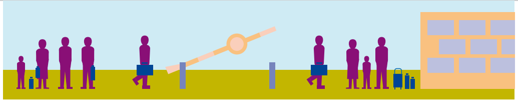
Financieel belang Nationale verklaring 2016

(in miljoenen euro)



EBF

Europees Buitengrenzenfonds (EBF)



Doel

Beheren van buitengrenzen met douane, bewaking en visumbeleid, maar ook bevorderen van een respectvolle, menswaardige behandeling van mensen die illegaal de buitengrenzen passeren

Ondersteuning van projecten gericht op

- Efficiënte controle en bewaking van de buitengrenzen
- Respectvol en waardig beheer van de personenstromen aan de grens om het beschermingsniveau hoog te houden en tegelijk voor een vlotte grensovergang te zorgen, in overeenstemming met het Schengenakkoord.
- Gelijke toepassing van bepalingen over grensoverschrijding uit het Gemeenschapsrecht

Verantwoordelijk voor besteding EBF-geld in Nederland

VenJ

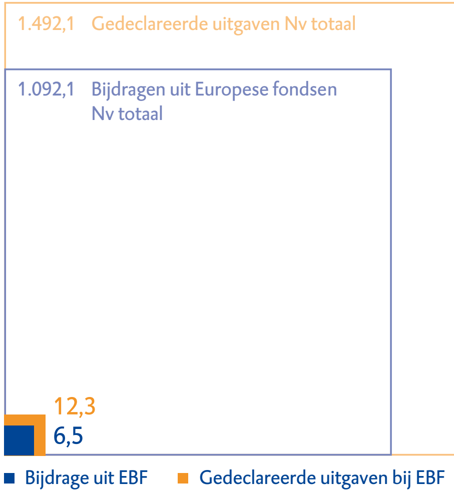
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

EBF-budget 2007-2013: € 38,0 miljoen

(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2016: € 17,0 miljoen)

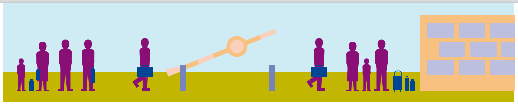
Financieel belang Nationale verklaring 2016

(in miljoenen euro)



EIF

Europees Integratiefonds (EIF)



Doel

Stimuleren van gezamenlijk Europees beleid voor opvang en integratie van immigranten in de EU

Ondersteuning van projecten gericht op

- Vereenvoudiging en ondersteuning van toelatingsprocedures
- De integratie van nieuwkomers uit landen buiten de EU
- De capaciteit van EU-lidstaten om integratiebeleid te ontwikkelen, uit te voeren, monitoren en evalueren

Verantwoordelijk voor besteding EIF-geld in Nederland

SZW

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

EIF-budget 2007-2013: € 18,1 miljoen

(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2016: € 9,2 miljoen)

Financieel belang Nationale verklaring 2016

(in miljoenen euro)



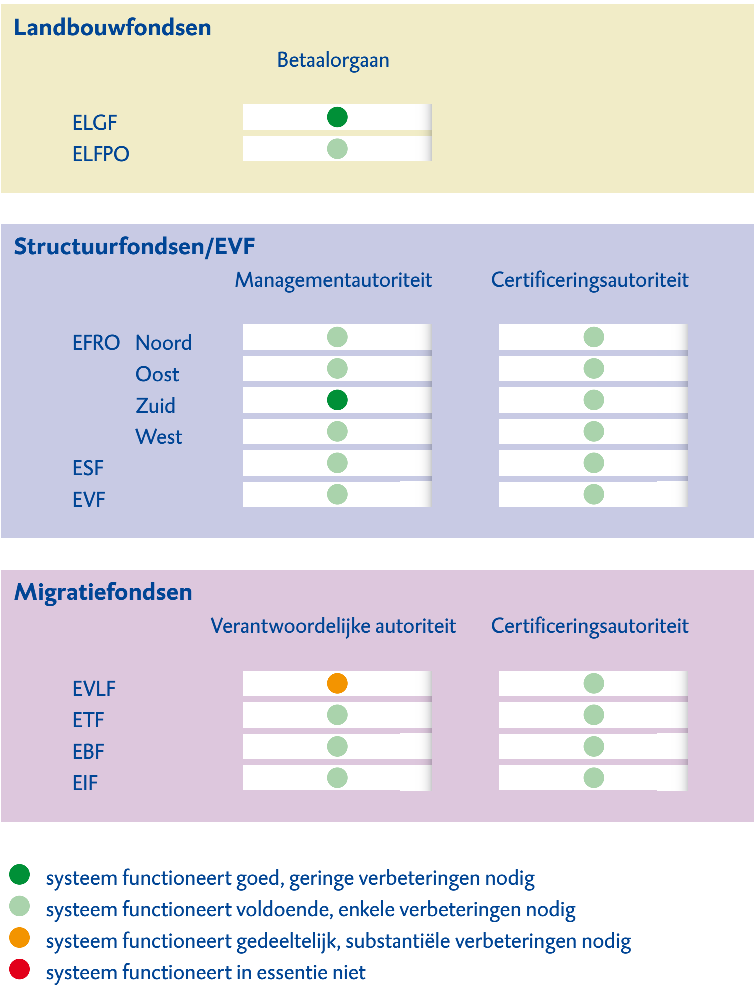
3 Oordeel beheers- en controlesystemen

Naar ons oordeel geeft de Nationale verklaring 2016 een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de door Nederland opgezette beheers- en controlesystemen (en de daarin opgenomen maatregelen) voor de in de Nationale verklaring 2016 verantwoorde financiële transacties betreffende de Europese fondsen.

3.1 Functioneren beheers- en controlesystemen

Uit figuur 3.1 blijkt dat de beheers- en controlesystemen bij alle fondsen in de onderzochte periode voldoende functioneren. Uitzondering is het EVLF. Bij de meeste fondsen zijn nog wel enkele verbeteringen nodig. Vermeldenswaard is dat in tegenstelling tot vorig jaar het EVF nu voldoende functioneert en dat bij het EVLF (wegens een incidentele fout) de score deze keer lager uitvalt.

Figuur 3.1 functioneren beheers- en controlesystemen



Zie ook Bijlage 2: Methodologische verantwoording

Wij lichten de verbeterpunten hieronder per fonds toe.

3.2 Verbeterpunten landbouwfondsen

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controlesystemen van de landbouwfondsen ELGF en ELFPO in de onderzochte periode voldoende functioneerden. Wel constateren wij, evenals vorig jaar, dat een deel van de administratieve controles op subsidies voor ontwikkeling van de kwaliteit van het platteland (ELFPO) versterking behoeven. Het betaalorgaan heeft medio 2015 een verbeterplan in uitvoering genomen. Het is nog te vroeg om over de effecten van het verbeterplan uitspraken te kunnen doen.
Wat ELFPO-subsidies voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer betreft constateren we dat de onrechtmatige betalingen verder zouden moeten worden teruggedrongen. Hiervoor moeten landbouwondernemingen nog beter de afgesproken beheervoorschriften naleven. Ook zijn op dit terrein aanvullende maatregelen nodig.

Wij lichten deze conclusies hierna toe. Op onze website noemen wij in de toelichting op het fonds nog een aantal aandachtspunten:

- verbeteren van controles op producentenorganisaties van telers (ELGF);
- versnellen van oplevering van een deel van de resultaten van controles ter plaatse (ELFPO);
- tijdig instellen van vorderingen op subsidieontvangers (ELFPO).

3.2.1 Administratieve controles bij ELFPO-projecten plattelandsontwikkeling

Via het ELFPO investeert Europa in de kwaliteit van zijn platteland, waarbij cofinanciering van nationale overheden verplicht is.

Voorbeelden van projecten, mede gefinancierd vanuit het ELFPO

Een aanlegproject van een fiets- en wandelpadennetwerk tussen Maastricht en Valkenburg. Doel is de versterking van de recreatieve functie van het platteland in de provincie Limburg. Een ander project betreft de aanleg van vier landbouwtunnels onder de rijksweg N48 tussen Hoogeveen en Ommen. Hierdoor ontstaat een veilige doorgang voor landbouw- en ander bestemmingsverkeer. Doel is om de landbouwinfrastructuur in de provincie Drenthe te versterken.

Het betaalorgaan Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voert de betalingen uit volgens de Europese regels. Daartoe verricht de RVO onder meer administratieve controles op subsidieaanvragen en aanvragen voor (deel)betalingen. De kwaliteit van een onderdeel daarvan – de administratieve controles op subsidies voor overheden en maatschappelijke

organisaties – is een groot deel van 2015 onvoldoende geweest. Als gevolg hiervan hadden onrechtmatig subsidiebetalingen kunnen worden verricht. Dat is echter niet gebeurd. De RVO heeft de ontbrekende documenten alsnog bij begunstigden opgevraagd en op basis daarvan de rechtmatigheid van de subsidiebetalingen kunnen aantonen (zie kader).

Voorbeeld van een administratieve controle met tekortkomingen

Om ondernemingen binnen de EU gelijke kansen te bieden om mee te dingen naar overheidsopdrachten zijn Europese aanbestedingsregels van kracht. Bij een aanvraag voor Europese subsidies toetst de RVO ook of overheidsopdrachten volgens deze Europese regels zijn aanbesteed. In verschillende dossiers ontbraken benodigde aanbestedingsdocumenten voor het vaststellen van de juiste aanbestedingsvorm. Om de rechtmatigheid van betalingen aan te tonen, moest RVO alsnog documenten opvragen bij de subsidieontvangers.

Vanwege de tekortkomingen in de administratieve controles heeft de RVO een verbeterplan opgesteld. In juni 2015 is met de uitvoering van dit plan gestart. Op dat moment waren de meeste uitgaven van het declaratiejaar 2015 (16 oktober 2014 tot en met 15 oktober 2015) echter al gedaan. Het plan, dat wij als positief beoordelen, moet zich dus nog bewijzen. In ons volgende onderzoek kunnen wij de effectiviteit van het verbeterplan beoordelen.

Aanbeveling:
Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan om de RVO de resultaten van het verbeterplan te laten monitoren.

3.2.2 Controles ter plaatse bij agrarisch natuur-en landschapsbeheer

Uit het ELFPO betaalt de RVO ook subsidie aan landbouwondernemingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Cofinanciering door in dit geval de provincie is een vereiste. In opdracht van de RVO verricht de NVWA steekproefsgewijs controles ter plaatse op de naleving van subsidievoorwaarden. Bijvoorbeeld of de landbouwonderneming de beheervoorschriften heeft nageleefd of dat overeengekomen natuurdoelen worden gehaald. Hierna volgen twee voorbeelden van een controle ter plaatse waarbij de NVWA een afwijking van de subsidievoorwaarden heeft geconstateerd.

Voorbeeld niet naleven van een beheervoorschrift

Een landbouwonderneming is met de provincie Zuid-Holland een beheerpakket `botanische weiderand' overeengekomen. In dit pakket staat het behouden van aanwezige plantensoorten centraal. Bij dit pakket zijn graslandverbetering, bemesting en het opbrengen van bagger niet toegestaan, omdat dit leidt tot een afname van de natuurkwaliteit. De NVWA heeft bij de betreffende onderneming bij één weiderand vloeibare dierlijke mest aangetroffen.
De subsidieregeling schrijft voor dat de RVO de subsidie voor de betreffende weiderand met 100% moet korten. Deze korting is toegepast.

Voorbeeld niet halen overeengekomen natuurdoel

Een landbouwonderneming is met de provincie Noord-Brabant een beheerpakket `instandhouding kruidenrijk grasland' overeengekomen. Als voorwaarde geldt dat aan het einde van de beheerperiode minimaal vijftien inheemse plantensoorten aanwezig moeten zijn in een vlak van vijfentwintig vierkante meter. De NVWA heeft bij de betreffende landbouwonderneming geconstateerd dat de landbouw-onderneming wel de juiste beheermaatregelen heeft genomen. Maar desondanks werd het beoogde aantal inheemse soorten niet gehaald. Conform de geldende subsidieregeling heeft de RVO de subsidie met 15% gekort.

De uitvoeringspraktijk wees uit dat een landbouwonderneming door externe factoren te weinig invloed heeft op de uiteindelijke verbetering van de natuur. Daarom bevatten de provinciale subsidieregelingen sinds 2010 geen natuurdoelen meer. Hierdoor neemt het aantal beheerovereenkomsten met een natuurdoel, steeds verder af (beheerovereenkomsten kennen een looptijd van zes jaar). De provincies willen namelijk het aantal onrechtmatige betalingen terugdringen. Dit is deels gelukt met de aanpassing van de provinciale subsidieregelingen. Op grond van een analyse van de NVWA-steekproef zien we echter nog te veel onrechtmatige subsidiebetalingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.[3] Om deze onrechtmatige betalingen verder terug te dringen zijn naast de aanpassing van de provinciale subsidieregelingen ook aanvullende maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat begunstigden beheervoorschriften voldoende naleven.

Aanbeveling:
Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan om de provincies en de RVO de oorzaken van het niet naleven van beheervoorschriften nader te laten analyseren en op grond daarvan gerichte maatregelen te laten treffen.

3.3 Verbeterpunten Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controlesystemen van het EFRO in de onderzochte periode voldoende functioneerden. Wel constateren wij drie belangrijke verbeterpunten:

- Er zijn al enkele jaren problemen in de samenwerking tussen de betrokken instanties in het EFRO-veld. Deze problemen hebben vaak te maken met verschillende interpretaties van regelgeving. Ook bestaat er geregeld onenigheid over de diepgang waarmee de audit-autoriteit controleert. Een verbetertraject is in 2015 in gang gezet. Een betere samenwerking is noodzakelijk om de programmaperiode 2007-2013 goed af te sluiten en de programma-periode 2014-2020 goed te starten.
- De afsluiting van de programmaperiode vraagt nog veel controlewerkzaamheden bij de programma's EFRO Oost en West. Bij deze programma's zullen de autoriteiten nog relatief veel kosten op een betrekkelijk laat moment in 2016 declareren. Om geen Europese bijdragen aan EFRO-projecten mis te lopen dienen de autoriteiten de kosten tijdig te controleren en te declareren.
- De Europese Commissie onderzoekt op dit moment hoe de certificeringsautoriteit financiële correcties ('geschrapte bedragen') verwerkt in een jaarlijks verplicht overzicht. Volgens de Europese Commissie heeft Nederland deze bedragen de afgelopen jaren niet correct verwerkt in het overzicht. De certificeringsautoriteit dient het overzicht volgens de Europese Commissie te corrigeren. Deze bevinding heeft ertoe geleid dat de Europese Commissie EFRO West een tijdelijke betaalonderbreking heeft opgelegd. Dit vormt een extra risico voor de tijdige declaratie van kosten van EFRO West.

Wij lichten deze conclusies hierna toe. Op onze website noemen wij in de toelichting op het fonds nog een aantal aandachtspunten:

- verbeterpunten in managementverificaties bij managementautoriteit EFRO West en geautomatiseerde informatiesystemen bij alle managementautoriteiten;
- verbeteren van vastlegging van controlespoor en uitvoering van certificeringswerkzaam-heden door de certificeringsautoriteit;
- aanscherpen van de normatiek voor noodzakelijkheid van kosten.

3.3.1 Verbetertraject samenwerking EFRO-autoriteiten

Het EFRO-veld kent met vier regionale managementautoriteiten een gedecentraliseerde uit-voering. Met de centrale certificerings- en auditautoriteiten en het Ministerie van EZ (stelsel-verantwoordelijk) vindt relatief veel afstemming plaats. Al een aantal jaren rapporteren wij over knelpunten in deze samenwerking. Deze zijn het afgelopen jaar nog niet opgelost.

Onenigheid over de interpretatie van regelgeving door de auditautoriteit is een belangrijk knelpunt. De auditautoriteit toetst op naleving van regelgeving, en oordeelt daarbij in een aantal gevallen strenger dan de managementautoriteiten en certificeringsautoriteit.

Voorbeeld meningsverschil interpretatie regelgeving: '1650-urennorm' bij declaratie loonkosten

De regionale managementautoriteiten en centrale auditautoriteit verschillen al langere tijd van mening over de werkwijze bij het berekenen van een uurtarief bij declaratie van loonkosten (de zogenoemde '1650-urennorm'). Dit is één van de hardnekkige geschillen waarbij de instanties het al langere tijd oneens zijn over de interpretatie van een regel. Tot nu toe hebben alle genomen stappen om tot een oplossing te komen (discussie binnen regulier overleg, mediationprocedure, aanvraag extern advies) nog niet tot een oplossing geleid.
De voortdurende onenigheid leidt tot onzekerheid, vertraging en ruis.
De discussie ontstaat als in een project meer uren door een medewerker gemaakt worden dan de norm van 1650 uren, én de medewerker slechts een deel van de uren op het EFRO-project schrijft.
Zo resulteert bij gegeven loonkosten van bijvoorbeeld € 82.500 een uurtarief op basis van de 1650-urennorm van € 50. Nu realiseert de werknemer echter 2000 uur. Als alle 2000 uur voor het EFRO-project zijn gemaakt, is er geen discussie: de managementautoriteit keurt dan maximaal de loonkosten van € 82.500 goed. Onenigheid ontstaat als 1000 uur voor EFRO-werkzaamheden en 1000 uur voor andere werkzaamheden zijn gemaakt. Dan keurt de managementautoriteit 1000 x 50 = € 50.000 goed. Maar de auditautoriteit vindt dat – wegens een Europese regel die stelt dat kosten proportioneel moeten worden toegerekend – slechts 1000 x (1650/2000) x 50 = € 41.250 subsidiabel is. Daarom voert de auditautoriteit in dat geval een correctie door van € 8.750.

Er ontstaat dan discussie over zowel de interpretatie van de regels zelf, als over de bevoegdheid van de auditautoriteit om regels te interpreteren. Daarnaast bestaat ook geregeld onenigheid over de diepgang van de controles en de daaruit voortvloeiende controledruk: wat moet worden gecontroleerd en welke bewijsstukken moeten projectbegunstigden daarbij aandragen? De auditautoriteit rapporteert de controlebevindingen bovendien in een aantal gevallen in een laat stadium. Als over de conclusies onenigheid bestaat met de managementautoriteit, nemen fricties verder toe.

In een dergelijke situatie is het belangrijk dat betrokkenen het eens zijn over een geschillenregeling, en dat die vervolgens ook goed werkt. Dat is echter nog niet het geval. In het recente verleden hebben meningsverschillen geleid tot veel externe adviezen van het Ministerie van EZ (deze adviezen werden 'mediations' genoemd, hoewel er geen sprake was van bemiddeling).

Maar deze praktijk heeft geen echte oplossing gebracht en werkte eerder vertragend en conflicten in de hand. De auditautoriteit bleef vaak bij haar eigen standpunt, daarbij verwijzend naar de eisen die de Europese Commissie stelt. Volgens de Europese Commissie moet de auditautoriteit onafhankelijk tot een oordeel komen. Deze procedure zal daarom worden verlaten, maar er is nog geen overeenstemming over een nieuwe procedure.
De auditautoriteit heeft ook regelmatig de Europese Commissie bij meningsverschillen rechtstreeks geraadpleegd. Dat gebeurt niet altijd schriftelijk, en de betrokkenen stellen de vraagstelling vaak niet gezamenlijk op. Een raadpleging leidt dan vaak niet tot een oplossing van het geschil, omdat niet alle betrokken autoriteiten de uitkomst aanvaarden.

Het is noodzakelijk dat de betrokken autoriteiten hun meningsverschillen over regels snel oplossen, zodat de autoriteiten de programmaperiode 2007-2013 tijdig en doelmatig kunnen afsluiten en de nieuwe programmaperiode 2014-2020 goed kunnen starten.

Het Ministerie van EZ heeft eind 2015 een externe commissie, de Commissie Goede Diensten, laten rapporteren over knelpunten in de samenwerking tussen de betrokken instanties. Fricties in samenwerking en communicatie zijn rode draden bij de geïnventariseerde problemen.
Wij herkennen de nodige ervaren en geuite problemen. Drie werkgroepen moeten vóór de zomer van 2016 rapporteren over hoe de uitvoering en controle verbeterd en hoe de regelgeving beperkt kan worden.

Aanbeveling:
Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan een krachtige impuls te geven aan daadwerkelijke verbetering van de samenwerking in het EFRO-veld, in het verlengde van de al gezette stappen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Goede Diensten. Deze impuls zou in ieder geval de volgende elementen moeten bevatten:

- *Spoedige afronding van een door alle partijen onderschreven geschillenregeling, waarbij geschillen volgens een afgesproken procedure en met hantering van deadlines aan externe deskundigen worden voorgelegd, waarna de auditautoriteit haar oordeel vormt (zoals bij het EVF). De regeling dient ook te voorzien in afspraken over de procedure als een gang naar de Europese Commissie nodig is (gezamenlijke vraagstelling en transparante afhandeling).*
- *Spoedige oplossing van de thans resterende geschilpunten, die een soepele afsluiting van het programma 2007-2013 in de weg kunnen staan.*
- *Tijdige afronding van projectaudits van de auditautoriteit en voldoende ruimte voor wederhoorprocedures.*
- *Betere werkafspraken tussen de autoriteiten over onder andere interpretatie van regelgeving, de onderlinge communicatie en het steunen op elkaars controlewerkzaamheden.*

- *Betere voorlichting van projectbegunstigden over de controle-eisen en het controleproces en betere toetsing vooraf door de managementautoriteit of de begunstigden hieraan kunnen voldoen.*
- *Meer gebruik maken van standaardkosten door begunstigden, ter vereenvoudiging van de controle.*

3.3.2 Afsluiting programmaperiode 2007-2013

Om de zevenjarige programmaperiode af te sluiten moeten de managementautoriteiten in 2016 hun laatste declaraties indienen bij de Europese Commissie. Ultimo 2015 hadden de programma's EFRO Oost en West nog de grootste declaratie-opgave. Oost dient in het achtste en laatste declaratiejaar 2016 nog € 39,6 miljoen (25% van het beschikbare EFRO-budget) van alle toegekende EFRO-subsidies te declareren. Voor West is dat nog € 55,3 miljoen (18%) van de toegekende subsidies.

Toelichting werkwijze afsluiting

Het EFRO, evenals het ESF en het EVF, wordt uitgevoerd in een zevenjarig programma. In 2017 moet de lidstaat het programma 2007-2013 afsluiten. De managementautoriteiten dienen in 2016 de laatste kosten van gesubsidieerde projecten te declareren bij de Europese Commissie. Dit kan pas na certificering van een betaalaanvraag door de certificeringsautoriteit. In de laatste betaalaanvragen zullen de managementautoriteiten een extra buffer (bij EFRO ongeveer 10%) declareren om eventuele later geconstateerde onrechtmatige kosten te kunnen compenseren. Na indiening van de betaalaanvraag dient vervolgens de auditautoriteit de gedeclareerde projecten steekproefsgewijs te controleren. Die is gebaat bij spoedige indiening van betaal-aanvragen, zodat er voldoende tijd is voor controles en hoor-wederhoor. De auditautoriteit moet uiterlijk 31 maart 2017 een laatste controleverslag en een verklaring van afsluiting afgeven. De Europese Commissie heeft geadviseerd om uiterlijk 30 juni 2016 de laatste betaalaanvragen in te dienen, zodat de auditautoriteit voldoende tijd heeft om haar afsluitende controlewerk-zaamheden te verrichten. In deze periode moeten de autoriteiten ook controlewerkzaamheden voor de nieuwe programmaperiode (2014-2020) uitvoeren, waardoor mogelijk capaciteits-problemen dreigen.

De managementautoriteit EFRO Oost dient nog twee betaalaanvragen in en heeft de laatste betaalaanvraag voor juni/juli 2016 gepland. Een risico is dat met de auditautoriteit nog verschil van mening bestaat over de interpretatie van regelgeving. Dit kan leiden tot vertraagde indiening van de – omvangrijke – betaalaanvragen. De managementautoriteit EFRO Oost heeft aangegeven mede om deze reden in 2015 geen betaalaanvragen te hebben ingediend.
De managementautoriteit EFRO West dient nog minimaal twee betaalaanvragen in.
De laatste is voorlopig in of na de zomer van 2016 gepland. Een risico daarbij vormt de grote omvang van de werkzaamheden om de laatste subsidies vast te stellen, vooral vanwege veel vertraagde projecten.

Over het aantal betaalaanvragen en de voorgenomen data van indiening zijn voor de EFRO-programma's geen harde afspraken gemaakt, alleen intenties uitgesproken.
Ter vergelijking: EFRO Noord en Zuid dienen minder te declareren: respectievelijk € 21,2 miljoen (12%) en € 14,1 miljoen (8%). Zij declareren ook vroeg in 2016, ieder één laatste betaalaanvraag. Hier worden dan ook geen problemen verwacht in de tijdige uitvoering van controles ter afsluiting van het programma.

Aanbeveling:
Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan te monitoren of de laatste betaalaanvragen in 2016 tijdig en adequaat worden ingediend, zodat voldoende tijd resteert voor de afsluitende controlewerkzaamheden van de auditautoriteit.

3.3.3 Financiële correcties

De Europese Commissie heeft in 2015 onderzocht hoe de lidstaat Nederland financiële correcties ('geschrapte bedragen') op gedeclareerde kosten heeft verwerkt.[4] De Commissie vindt dat de certificeringsautoriteit deze bedragen onvolledig heeft verwerkt in een jaarlijks op te leveren overzicht. Het onderzoek is ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet afgerond.
Alle betrokken autoriteiten in Nederland zijn het oneens met de interpretatie van de Europese Commissie hoe de financiële correcties moeten worden verwerkt. De Nederlandse autoriteiten geven aan dat de verwerkingswijze in eerdere jaren met de Europese Commissie is afgestemd. Desondanks verplicht de Commissie de lidstaten toch aanpassingen door te voeren.

Bij EFRO West heeft deze bevinding van de Europese Commissie geleid tot een tijdelijke betaalonderbreking. De Commissie vindt dat de aan het einde van de programmaperiode nog niet gecorrigeerde onrechtmatigheden, volgens de ingediende overzichten, boven de 2% liggen. De managementautoriteit EFRO West heeft alle benodigde correcties al in betaalaanvragen verwerkt. De auditautoriteit heeft hierover ook gerapporteerd in haar jaarlijkse controlerapport aan de Europese Commissie. De correcties zijn echter niet allemaal opgenomen in het genoem de overzicht. Na aanpassing van het overzicht zal de betaalonderbreking naar verwachting dus snel ingetrokken worden. Tot die tijd neemt de Europese Commissie betaalaanvragen van de managementautoriteit EFRO West niet in behandeling. In de vorige paragraaf hebben wij al gewezen op het risico van late declaraties bij EFRO West.

Toelichting geschrapte bedragen

Bij meerjarige subsidieprojecten, waarbij managementautoriteiten tussentijds kosten declareren, kan het voorkomen dat de dezelfde autoriteiten of de auditautoriteit een onrechtmatige betaling in een lopend (nog niet vastgesteld) project ontdekken, die al in een eerdere betaalaanvraag bij de Europese Commissie is gedeclareerd. Dan schrapt de managementautoriteit in een volgende betaalaanvraag een overeenkomend bedrag. De managementautoriteit declareert zo per saldo niet te veel bij de Europese Commissie. In dit geval is geen sprake van een vordering op de begunstigde, maar van een – tussentijdse – schrapping. Een vordering kan alleen ontstaan, nadat een subsidie is vastgesteld en de eindafrekening van het project is opgemaakt.
De Europese Commissie gebruikt het overzicht van vorderingen en schrappingen (‘Bijlage XI’) bij de afsluiting van de programmaperiode voor het bepalen van het resterende cumulatieve percentage onrechtmatigheden (niet-gecorrigeerde fouten).

Aanbeveling:
Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan toe te zien op de tijdige en adequate aanpassing van de bijlage met financiële correcties conform de wensen van de Europese Commissie, zodat de betaalonderbreking snel opgeheven kan worden en de laatste betaalaanvragen van EFRO West tijdig verzonden kunnen worden.

3.4 Verbeterpunten Europees Sociaal Fonds

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controlesystemen van het ESF in de onderzochte periode voldoende functioneerden. Wel constateren wij dat de afsluiting van de programmaperiode veel aandacht vereist.

Wij lichten deze conclusies hierna toe. Op onze website noemen wij in de toelichting op het fonds nog een aantal aandachtspunten:

- verbeterpunten in managementverificaties, vastlegging van controlespoor en betrouwbaarheid van het geautomatiseerde systeem bij de managementautoriteit;
- verbeteren van vastlegging van controlespoor, uitvoering van certificeringswerkzaamheden en controle van vorderingen en schrappingen door de certificeringsautoriteit.

3.4.1 Afsluiting programmaperiode 2007 - 2013

Voor afsluiting van de zevenjarige programmaperiode kan de managementautoriteit (i.c. Agentschap SZW) in 2016 – het achtste en laatste declaratiejaar – nog € 109,7 miljoen (13% van het beschikbare ESF-budget) bij de Europese Commissie declareren. De managementautoriteit

probeert binnen de grenzen van de regelgeving het risico van verlies van subsidiegelden ('decommittering') zo klein mogelijk te houden. Bijvoorbeeld door te onderzoeken of compenseren van over- en onderrealisatie tussen projecten onderling mogelijk is.

De auditautoriteit heeft regelmatig aandacht gevraagd voor het wegwerken van einddeclaraties die de managementautoriteit nog niet heeft gecontroleerd en voor het verkorten van doorlooptijden. Ook de managementautoriteit heeft dit in haar jaarverslag als aandachtspunt benoemd. Met het naderen van het einde van de programmaperiode is snellere afhandeling van einddeclaraties extra van belang.
De managementautoriteit wil in 2016 drie of vier betaalaanvragen indienen, waarbij de laatste (relatief kleine) betaalaanvraag relatief laat, uiterlijk eind oktober 2016, is gepland.

De managementautoriteit, de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit moeten nog veel werk verzetten om de programmaperiode eind maart 2017 te kunnen afsluiten (zie box in § 3.3.2). Om tot een tijdige afsluiting te komen en te voorkomen dat een deel van de Europese bijdragen aan ESF-projecten verloren gaat, zijn duidelijke (werk)afspraken gemaakt tussen deze verschillende betrokkenen. Dit is inclusief harde afspraken over de data van indiening van de betaalaanvragen. Wij onderschrijven het belang van de (bestuurlijke) aandacht voor dit onderwerp bij de betrokken partijen.

Aanbeveling:
Wij bevelen de staatssecretaris van SZW aan toe te zien op de naleving van gemaakte afspraken over een tijdige en adequate indiening van de laatste betaalaanvragen in 2016, zodat voldoende tijd resteert voor de afsluitende controlewerkzaamheden van de auditautoriteit.

3.5 Verbeterpunten Europees Visserijfonds

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controlesystemen van het EVF in de onderzochte periode voldoende functioneerden. Dit is een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. Wel constateren wij dat de afsluiting van de programmaperiode nog veel controlewerkzaamheden vereist. De managementautoriteit moet nog relatief veel kosten declareren, waarvan veel op een relatief laat moment in 2016. Het risico bestaat dat de autoriteiten niet tijdig alle kosten kunnen declareren, waardoor mogelijk nog meer Europese bijdragen aan visserijprojecten verloren gaan. Ondanks verbeteringen in de beheers- en controlesystemen resteren er nog veel verbeterpunten.

Wij lichten deze conclusie hierna toe. Op onze website noemen wij in de toelichting op het fonds nog een aandachtspunt: verbeteren van vastlegging van het controlespoor, uitvoering van certificeringswerkzaamheden en controle van vorderingen en schrappingen door de certificeringsautoriteit.

3.5.1 Afsluiting programmaperiode 2007-2013

Na jaren van veel problemen heeft de managementautoriteit (i.c. Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD), Ministerie van Economische Zaken) in 2015 de beheers- en controlesystemen verbeterd. De auditautoriteit heeft dat verbeterde systeem als voldoende beoordeeld. De Europese Commissie heeft de in 2014 opgelegde betaalonderbreking in december 2015 opgeheven. Wel zijn er nog veel resterende verbeterpunten in alle onderdelen van het beheers- en controlesysteem. De managementautoriteit kan haar eigen controlewerkzaamheden (managementverificaties) nog op diverse onderdelen verbeteren. Voorbeelden zijn de diepgang en vastlegging van controlewerkzaamheden, de training en begeleiding van de medewerkers, en de benodigde uitbreiding van het aantal controles ter plaatse.

Voor afsluiting van de zevenjarige programmaperiode in 2016 moet de managementautoriteit nog € 12 miljoen bij de Europese Commissie declareren. Dat betekent dat 28% van het beschikbare EVF-budget in het achtste en laatste declaratiejaar nog gedeclareerd moet worden. De managementautoriteit wil in 2016 nog drie betaalaanvragen indienen. Daarbij is de laatste betaalaanvraag relatief laat, in september 2016, gepland. Dit betekent veel controlewerkzaamheden voor alle drie betrokken autoriteiten. De geplande data van indiening van betaalaanvragen zijn intenties, geen harde afspraken. Vanwege de late indiening van relatief veel en grote betaalaanvragen en de vele, tijdrovende controlewerkzaamheden (zie box in § 3.3.2) bestaat hierbij het risico van het mogelijk verloren gaan van een deel van de Europese bijdragen aan visserijprojecten. Tijdige afsluiting en voldoende tijd voor controle en wederhoor zijn van belang.

De afgelopen jaren kampte het EVF met forse problemen. De beheers- en controlesystemen functioneerden onvoldoende en de percentages onrechtmatigheden waren erg hoog, de vorige twee jaren meer dan twintig procent. De Europese Commissie legde in 2014 een betaalonderbreking op en eiste een verbeterplan. Een bedrag van € 5,3 miljoen aan EVF-gelden (op een totaal budget van € 48,6 miljoen) is in 2015 verloren gegaan. De managementautoriteit heeft in 2014 een actieplan opgesteld en in 2015 geïmplementeerd. In 2014 heeft de managementautoriteit geen kosten van gesubsidieerde projecten gedeclareerd bij de Europese Commissie, om het risico op te veel ten onrechte ontvangen subsidies te vermijden.

Aanbeveling:
Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan toe te zien op:

- *De tijdige en adequate indiening van de laatste betaalaanvragen in 2016, zodat voldoende tijd resteert voor de afsluitende controlewerkzaamheden van de auditautoriteit.*
- *Het spoedig oppakken van de resterende verbeterpunten in de systemen van de managementautoriteit/bemiddelende instantie, in het bijzonder de managementverificaties, zodanig dat deze autoriteiten de werkzaamheden voor de afsluiting van het programma adequaat verrichten.*

3.6 Verbeterpunten migratiefondsen

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controlesystemen van de migratiefondsen ETF, EBF en EIF in de onderzochte periode voldoende functioneerden. Dit geldt niet voor het EVLF, waar sprake was van een onvoldoende functionerend systeem. Dit resulteerde in een percentage onrechtmatigheden boven de norm van 2%.

Wij lichten deze conclusie hierna toe. Wij formuleren geen overige aandachtspunten voor de migratiefondsen.

3.6.1 Functioneren beheers- en controlesysteem EVLF

De auditautoriteit heeft geconcludeerd dat het beheers- en controlesysteem van de managementautoriteit EVLF dit controlejaar in essentie niet functioneert. Reden van dit afkeurend oordeel dit jaar was dat het fonds een te groot percentage onrechtmatige betalingen kent (meer dan 2%, zie het volgende hoofdstuk). Dit hoge percentage wordt vooral veroorzaakt door een relatief grote, incidentele fout bij één project. Bij de andere drie migratiefondsen is wel sprake van een voldoende functioneren van in essentie hetzelfde systeem. Daarom vinden wij het oordeel ‘systeem functioneert gedeeltelijk, substantiële verbeteringen nodig’ het meest passend (zie figuur 3.1).
Inmiddels is de programmaperiode 2007-2013 voor de migratiefondsen afgesloten.

4 Oordeel financiële transacties

Naar ons oordeel geeft de Nationale verklaring 2016 een deugdelijke kwalificatie van de financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigden, betreffende de Europese fondsen.

Financiële transacties zijn de uitgaven aan begunstigden (gesaldeerd met ontvangsten: correcties op uitgaven) en openstaande vorderingen op begunstigden. De Europese Commissie wil vaststellen of de Europese subsidies wel volgens haar regels of voorwaarden aan de begunstigden zijn verstrekt. Om dat te kunnen vaststellen moeten lidstaten een goed werkend beheers- en controlesysteem opzetten. De lidstaten dienen alles te doen om ten onrechte uitbetaalde subsidies te voorkomen of terug te vorderen.
Als het aandeel onrechtmatige betalingen meer dan 2% is, vindt de Europese Commissie dat niet meer acceptabel. De Commissie legt dan sancties op, zoals betaalonderbrekingen. Wij rapporteren daarom – evenals de Nationale verklaring – foutenpercentages die hoger dan 2% zijn.

Tabel 4.1 geeft een samenvatting van de oordelen over het gerapporteerde percentage rechtmatigheidsfouten in de uitgaven. De openstaande vorderingen bevatten geen materiële onrechtmatigheden.

Tabel 4.1 Samenvatting oordelen percentages rechtmatigheidsfouten in de uitgaven

Uitgaven	Onrechtmatigheid*
Landbouwfondsen	Minder dan 2%
EFRO	Minder dan 2%
ESF	Minder dan 2%
EVF	Minder dan 2%
EVLF	4,46%
ETF	Minder dan 2%
EBF	Minder dan 2%
EIF	Minder dan 2%

**Tolerantiegrens ligt op 2%.*

De overschrijding door een incidentele fout bij het EVLF is toegelicht in § 3.6.1. De verantwoordelijke autoriteit heeft alle door de auditautoriteit geconstateerde bevindingen gecorrigeerd voor het indienen van de declaratie bij de Europese Commissie.
In de toelichtingen op de fondsen op onze website zijn de onderliggende financiële gegevens nader geduid.

5 Oordeel totstandkoming

Naar ons oordeel is de Nationale verklaring 2016, zoals die door de minister van Financiën namens het kabinet is afgegeven, over het geheel genomen deugdelijk tot stand gekomen.

Wij hebben over dit oordeel geen aanvullende opmerkingen.

6 Uitkomsten review ADR

De Auditdienst Rijk (ADR) vervult voor alle fondsen de functie van auditautoriteit (EFRO, ESF, EVF, migratiefondsen) of van certificerende instantie (landbouwfondsen). Wij voeren reviews uit om vast te stellen of wij de bevindingen van de ADR kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Uit deze reviews blijkt dat we voor onze eigen oordeelsvorming gebruik kunnen maken van de bevindingen van de ADR, in haar hoedanigheid als auditautoriteit en certificerende instantie. We vragen bij de ADR aandacht voor het volgende:

- Verdere harmonisering en uniformering van gelijksoortige werkzaamheden bij de verschillende fondsen (bijvoorbeeld dossiervorming en interne review/kwaliteitsbeheersing).
- Tijdige afronding van projectaudits, externe inhuur en optimalisering van dossiervorming bij de controle van het EFRO.
- Dossiervorming en aanscherping van controle van aanbestedingen door de auditautoriteit bij het ESF.

Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar de toelichtingen per fonds op onze website.

7 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 25 april 2016 ontvingen wij namens het kabinet van de minister van Financiën de reactie op ons rapport. De minister dankt ons voor onze inzet om tot dit rapport te komen. Het kabinet is verheugd dat ons oordeel de afgelopen jaren positief is geweest. Ook dit jaar is ons oordeel positief. In de brief gaat de minister in op de verbeter- en aandachtspunten en geeft hij aan hoe het kabinet deze op zal pakken. In § 7.1 hebben wij de reactie integraal opgenomen. De brief van de minister staat ook op onze website. Wij sluiten dit hoofdstuk in § 7.2 af met ons nawoord.

7.1 Reactie kabinet op aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

Aanbeveling 1: Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan om de RVO de resultaten van het verbeterplan te laten monitoren.

Het kabinet neemt deze aanbeveling over. De administratieve controles ELFPO zijn in 2015 aangescherpt. De effectiviteit van de aangepaste controles valt nadrukkelijk binnen de scope van de monitoring door de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) op ELFPO, programmaperiode 2014-2020.

Aanbeveling 2: Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan om de provincies en de RVO de oorzaken van het niet naleven van beheersvoorschriften nader te laten analyseren en op grond daarvan gerichte maatregelen te laten treffen.

Het kabinet neemt deze aanbeveling over. De analyse is uitgevoerd en de volgende oorzaken zijn vastgesteld: de aanvragers hebben resultaatverplichtingen opgelegd gekregen welke niet goed haalbaar bleken te zijn als gevolg van factoren die buiten de invloedsfeer van de aanvrager liggen. Daarnaast bleek bij individuele aanvragers onvoldoende kennisniveau van de (uitgebreide) beheersverplichtingen. Op basis van deze oorzaken zijn de volgende maatregelen getroffen. Bij de stelselherziening in 2010 (invoering Subsidie Natuur en Landschap) is ingezet op de beheerverplichtingen en zijn de resultaatverplichtingen geschrapt. Daarnaast is de afgelopen jaren gewerkt aan een geheel nieuw systeem voor agrarisch natuurbeheer, dat uitgaat van professionele samenwerkingsverbanden waarmee onder andere beoogd wordt kennis uit te wisselen om daarmee het kennisniveau van beheren te verhogen waarmee een betere naleving van de beheervoorschriften beoogd wordt. Per 2016 is dit stelsel ingevoerd, de resultaten worden naar verwachting zichtbaar aan het einde van het jaar.

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Aanbeveling 3: Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan een krachtige impuls te geven aan daadwerkelijke verbetering van de samenwerking in het EFRO-veld, in het verlengde van de al gezette stappen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Goede Diensten. Deze impuls zou in ieder geval de volgende elementen moeten bevatten:

- *Spoedige afronding van een door alle partijen onderschreven geschillenregeling, waarbij geschillen volgens een afgesproken procedure met hantering van deadlines aan externe deskundigen worden voorgelegd, waarna de Auditautoriteit haar oordeel vormt (zoals bij het EVF). De regeling dient ook te voorzien in afspraken over de procedure als een gang naar de Europese Commissie nodig is (gezamenlijke vraagstelling en transparante afhandeling).*

Het kabinet neemt deze aanbeveling over. In opdracht van de Managementautoriteiten (MA's), de Auditautoriteit (AA), de Certificeringsautoriteit (CA) en het Ministerie van Economische Zaken heeft de Commissie Goede Diensten in augustus 2015 een rapport opgeleverd met aanbevelingen om de uitvoering en het controletraject van EFRO in Nederland te verbeteren. Het kabinet ziet de aanbevelingen van de AR als ondersteuning van het reeds in gang gezette EFRO-verbetertraject naar aanleiding van de Commissie van Goede Diensten. In dit verbetertraject werken alle betrokken partijen (AA, CA, MA, EZ), met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid, samen om tot een breed gedragen oplossing te komen voor de huidige problematiek. Onderdeel van dit verbetertraject is het spoedig komen tot een verbeterde en gedragen geschillenregeling, welke onder meer inhoudt dat de Auditautoriteit het uiteindelijke oordeel geeft met inachtneming van een extern advies. Bij de inrichting van de verbeterde geschillenregeling wordt ook gekeken naar de ervaringen met de geschillenregeling die bij het Europees Visserij Fonds (EVF) wordt gehanteerd. Daarnaast kan van de mogelijkheid gebruik worden gemaakt om, in geval van een blijvend verschil van inzicht, gezamenlijk naar de Europese Commissie te gaan en haar te vragen naar haar visie. Het oordeel van de Europese Commissie is dan een voor alle partijen bindend oordeel.

- *Spoedige oplossing van de thans resterende geschilpunten, die een soepele afsluiting van het programma 2007 - 2013 in de weg kunnen staan.*

Het kabinet onderschrijft het belang van een spoedige oplossing van de resterende geschilpunten. Bij alle betrokken partijen is er veel inspanning om op korte termijn gezamenlijk tot een oplossing te komen, zodat een soepele afsluiting van het programma 2007-2013 wordt bevorderd, en zekerheid aan de begunstigden kan worden gegeven op de genoemde punten voor het programma 2014-2020.

- *Tijdige afronding van projectaudits van de Auditautoriteit en voldoende ruimte voor wederhoorprocedures.*

Het kabinet onderschrijft het belang om projectaudits tijdig af te ronden en aan te sturen op voldoende ruimte voor wederhoorprocedures. De Auditautoriteit heeft maatregelen genomen die een tijdige afronding van projectaudits waarborgen onder voorwaarde van een tijdige indiening van de betaalaanvragen door de Managementautoriteiten. Als aan die laatste voorwaarde is voldaan blijft er voldoende ruimte voor een goede hoor en wederhoorprocedure.

- *Betere werkafspraken tussen de autoriteiten over onder andere interpretatie van regelgeving, de onderlinge communicatie en het steunen op elkaars controlewerkzaamheden.*

Het kabinet neemt deze aanbeveling over, en ziet deze aanbeveling als ondersteuning van reeds ingezette acties. In het kader van het EFRO-verbetertraject en in navolging van het rapport van de Commissie Goede Diensten werken verschillende werkgroepen (een werkgroep Regelgeving, een werkgroep Inrichtingsvraagstukken en een werkgroep Optimalisering Controleketen) aan, onder meer, de verduidelijking en verbetering van de interpretatie van regelgeving en de vormgeving van de controleketen. Een werkgroep-doorsnijdend aandachtspunt is het verbeteren van de onderlinge communicatie en samenwerking.

- *Betere voorlichting van projectbegunstigden over de controle-eisen en het controleproces en betere toetsing vooraf door de Managementautoriteit of de begunstigden hieraan kunnen voldoen.*

Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Aan de verbetering van de voorlichting aan projectbegunstigden is voor de programmaperiode 2014-2020 dan ook invulling gegeven door de Managementautoriteiten middels de publicatie van een uitgebreid voorlichtingsdocument, namelijk het Handboek EFRO. Met dit handboek worden alle EFRO-begunstigden zo volledig mogelijk geïnformeerd over de voorwaarden en vereisten waaraan zij moeten voldoen.
Bij de subsidieverlening wordt aan de hand van een checklist nadrukkelijk door de Managementautoriteit getoetst of de aanvrager aan de gestelde voorwaarden kan voldoen. Ook is persoonlijke voorlichting een standaardtaak van de Managementautoriteit en een ‘key requirement’ (essentiële controlemaatregel) waarop de Auditautoriteit het systeem van de Managementautoriteit beoordeelt. Daarnaast wordt door de werkgroep Optimalisering Controleketen van het EFRO-verbetertraject gewerkt aan een transparanter controleproces.

- *Meer gebruik maken van standaardkosten door begunstigden, ter vereenvoudiging van de controle.*

Het kabinet onderschrijft het voordeel van het gebruik van standaardkosten ter vereenvoudiging van de controle. Loonkosten vormen bij EFRO-projecten het overgrote deel van de gemaakte kosten. De Regeling Europese EZ-subsidies biedt uitsluitend de mogelijkheid om gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties voor het berekenen van subsidiabele loonkosten. Mocht in de toekomst blijken dat ook voor andere kostenposten het gebruik van standaardkosten mogelijk en wenselijk is, dan zal van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt.

Aanbeveling 4: Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan om te monitoren of de laatste betaalaanvragen in 2016 tijdig en adequaat worden ingediend, zodat voldoende tijd resteert voor de afsluitende controlewerkzaamheden van de Auditautoriteit.

Het kabinet onderschrijft het belang om toe te zien op de tijdige en adequate indiening van de laatste betaalaanvragen in 2016. Er is bij alle betrokken partijen veel aandacht voor het tijdig opleveren van de laatste betaalaanvragen over de periode 2007-2013. Gezamenlijk wordt getracht om zo snel mogelijk betaalaanvragen in te dienen, van een zo groot mogelijke omvang. De Managementautoriteit Noord heeft de laatste betaalaanvraag inmiddels bij de Europese Commissie ingediend. De planning van de Managementautoriteit Zuid is om aan te sluiten bij het advies van de Europese Commissie en niet later dan 30 juni 2016 betaalaanvragen in te dienen. De Managementautoriteit West zal uiterlijk 31 juli 2016 de laatste betaalaanvraag bij de Europese Commissie indienen en de Managementautoriteit Oost naar verwachting in september 2016. EZ zal in overleg met de Managementautoriteiten en Certificeringsautoriteit bezien in hoeverre versnelling mogelijk is en welke andere oplossingen er zijn om gezamenlijk te zorgen dat de Auditautoriteit haar controlewerkzaamheden adequaat kan afronden voor de einddatum van 31 maart 2017.

Aanbeveling 5: Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan om toe te zien op de tijdige en adequate aanpassing van de bijlage met financiële correcties conform de wensen van de Europese Commissie, zodat de betaalonderbreking snel opgeheven kan worden en de laatste betaalaanvragen van EFRO West tijdig verzonden kunnen worden.

Het kabinet onderschrijft het belang van aanpassingen van de bijlage met financiële correcties zodat de betaalonderbreking opgeheven kan worden. Op 10 maart 2016 is voor Managementautoriteit West een aangepaste bijlage met financiële correcties ingediend over 2014, alsmede de bijlage over 2015. Op 5 april 2016 heeft de Europese Commissie de betaalonderbreking opgeheven. De betaalaanvragen van Managementautoriteit van West worden vanaf dit moment weer op de gebruikelijke wijze verwerkt.

Europees Sociaal Fonds (ESF)

Aanbeveling 6: Wij bevelen de staatssecretaris van SZW aan om toe te zien op de naleving van gemaakte afspraken over een tijdige en adequate indiening van de laatste betaalaanvragen in 2016, zodat voldoende tijd resteert voor de afsluitende controlewerkzaamheden van de Auditautoriteit.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Het Agentschap SZW heeft voor de afsluitende controlewerkzaamheden extra capaciteit vrijgemaakt. Ook de laatste einddeclaraties zullen tijdig zijn afgehandeld, zodat de laatste betaalaanvragen tijdig kunnen worden ingediend.
Ter waarborging van de tijdige afwikkeling van de werkzaamheden voor de programmaperiode 2007 - 2013 hebben, zoals uzelf in uw rapportage aangeeft, de Managementautoriteit, de Certificeringsautoriteit en de Auditautoriteit een procedure, inclusief tijdpad, opgesteld.

Europees Visserij Fonds (EVF)

Aanbeveling 7: Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan om toe te zien op:

- *De tijdige en adequate indiening van de laatste betaalaanvragen in 2016, zodat voldoende tijd resteert voor de afsluitende controlewerkzaamheden van de Auditautoriteit.*

Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Er is met alle betrokken partijen gewerkt aan een plan van aanpak voor afsluiting van het fonds. De Managementautoriteit zal erop toezien dat alle afgesproken deadlines in het plan van aanpak worden nageleefd. Maandelijks zal de voortgang van dit plan worden bewaakt. Ook zijn afspraken gemaakt over tijdige escalatie bij eventuele verschillen van inzicht. Volgens planning wordt de laatste betaalaanvraag in september 2016 ingediend bij de Europese Commissie.

- *Het spoedig oppakken van de resterende verbeterpunten in de systemen van de Managementautoriteit/Bemiddelende Instantie, in het bijzonder de managementverificaties, zodanig dat deze autoriteiten de werkzaamheden voor de afsluiting van het programma adequaat verrichtten.*

Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Eind 2015 zijn belangrijke kaders aangepast en met name voor de managementverificaties. Uit de lopende projectaudits moet blijken of het systeem voldoende verbeterd is. Periodiek vindt er overleg plaats tussen de Managementautoriteit en de Bemiddelende Instantie RVO over de voortgang van de verbetermaatregelen. Vanaf april 2016 zullen maandelijks alle betrokken partijen bijeenkomen om de voortgang van de werkzaamheden rondom afsluiting EVF te bewaken.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen met genoegen vast dat het kabinet de aanbevelingen bij ons oordeel bij de *Nationale verklaring 2016* overneemt of onderschrijft en verbeteracties zal doorvoeren of reeds in gang heeft gezet. Daarmee zijn stappen gezet die een tijdige afsluiting van de programmaperiode 2007-2013 bevorderen. Bij onze eerste aanbeveling voor ELFPO veronderstellen wij dat het monitoren van de resultaten van het verbeterplan voor administratieve controles niet alleen op de programmaperiode 2014-2020 is gericht, maar ook op het laatste tijdvak van de programma-periode 2007-2013.

Wij denken dat met de toezeggingen ook in de programmaperiode 2014-2020 en daarna een bijdrage wordt geleverd aan het bestendigen van een op hoofdlijnen ordelijk beheer van de Europese fondsen. Met een Nationale verklaring legt het kabinet daarover op een passende wijze verantwoording af. De stand van het beheer biedt ruimte om meer aandacht te besteden aan de toegevoegde waarde van projecten. Op deze wijze kan de Nationale Verklaring bijdragen aan het inzetten van EU-gelden daar waar de maatschappelijke effecten ervan het grootst zijn.

Bijlage 1

Overzicht van conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten

Overzicht conclusies, aanbevelingen, reacties bewindslieden en nawoord

1 Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)

Conclusie:	De administratieve controles bij ELFPO behoeven versterking.*
Aanbeveling:	(Aan de staatssecretaris van EZ:) Laat RVO de resultaten van het verbeterplan monitoren.
Reactie staats-secretaris van EZ:	De staatssecretaris van EZ neemt deze aanbeveling over. De administratieve controles ELFPO zijn in 2015 aangescherpt. De effectiviteit van de aangepaste controles valt nadrukkelijk binnen de scope van de monitoring door de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) op ELFPO, programmaperiode 2014-2020.
Nawoord Algemene Rekenkamer:	Wij veronderstellen dat het monitoren van de resultaten van het verbeterplan voor administratieve controles niet alleen op de programmaperiode 2014-2020 is gericht, maar ook op het laatste tijdvak van de programmaperiode 2007-2013.
Conclusie:	**De naleving van voorschriften voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer moet nog beter.**
Aanbeveling:	(Aan de staatssecretaris van EZ:) Laat de provincies en de RVO de oorzaken van het niet naleven van beheervoorschriften nader analyseren en op grond daarvan gerichte maatregelen treffen.
Reactie staats-secretaris van EZ:	De staatssecretaris van EZ neemt deze aanbeveling over. De analyse is uitgevoerd en de volgende oorzaken zijn vastgesteld: de aanvragers hebben resultaatverplichtingen opgelegd gekregen welke niet goed haalbaar bleken te zijn als gevolg van factoren die buiten de invloedsfeer van de aanvrager liggen. Daarnaast bleek bij individuele aanvragers onvoldoende kennisniveau van de (uitgebreide) beheersverplichtingen. Op basis van deze oorzaken zijn de volgende maatregelen getroffen. Bij de stelselherziening in 2010 (invoering Subsidie Natuur en Landschap) is ingezet op de beheerverplichtingen en zijn de resultaatverplichtingen geschrapt. Daarnaast is de afgelopen jaren gewerkt aan een geheel nieuw systeem voor agrarisch natuurbeheer, dat uitgaat van professionele samenwerkingsverbanden waarmee onder andere beoogd wordt kennis uit te wisselen om daarmee het kennisniveau van beheren te verhogen waarmee een betere naleving van de beheervoorschriften beoogd wordt. Per 2016 is dit stelsel ingevoerd, de resultaten worden naar verwachting zichtbaar aan het einde van het jaar.

2 EFRO

Conclusie:	De samenwerking in het EFRO-veld moet verbeterd worden.*
Aanbeveling:	(Aan de staatssecretaris van EZ:) Geef een krachtige impuls aan daadwerkelijke verbetering van de samenwerking in het EFRO-veld, in het verlengde van de al gezette stappen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Goede Diensten. Deze impuls zou in ieder geval de volgende elementen moeten bevatten: a Spoedige afronding van een door alle partijen onderschreven geschillenregeling, waarbij geschillen volgens een afgesproken procedure en met hantering van deadlines aan externe deskundigen worden voorgelegd, waarna de auditautoriteit haar oordeel vormt (zoals bij het EVF). De regeling dient ook te voorzien in afspraken over de procedure als een gang naar de Europese Commissie nodig is (gezamenlijke vraagstelling en transparante afhandeling). b Spoedige oplossing van de thans resterende geschilpunten, die een soepele afsluiting van het programma 2007-2013 in de weg kunnen staan. c Tijdige afronding van projectaudits van de auditautoriteit en voldoende ruimte voor wederhoorprocedures. d Betere werkafspraken tussen de autoriteiten over onder andere interpretatie van regelgeving, de onderlinge communicatie en het steunen op elkaars controlewerkzaamheden. e Betere voorlichting van projectbegunstigden over de controle-eisen en het controleproces en betere toetsing vooraf door de managementautoriteit of de begunstigden hieraan kunnen voldoen. f Meer gebruik maken van standaardkosten door begunstigden, ter vereenvoudiging van de controle.

Conclusie:	De samenwerking in het EFRO-veld moet verbeterd worden.*
Reactie staats-secretaris van EZ:	De staatssecretaris van EZ neemt deze aanbeveling over. In opdracht van de Managementautoriteiten (MA's), de Auditautoriteit (AA), de Certificeringsautoriteit (CA) en het Ministerie van Economische Zaken heeft de Commissie Goede Diensten in augustus 2015 een rapport opgeleverd met aanbevelingen om de uitvoering en het controletraject van EFRO in Nederland te verbeteren. Het kabinet ziet de aanbevelingen van de AR als ondersteuning van het reeds in gang gezette EFRO-verbetertraject naar aanleiding van de Commissie van Goede Diensten. In dit verbetertraject werken alle betrokken partijen (AA, CA, MA, EZ), met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid, samen om tot een breed gedragen oplossing te komen voor de huidige problematiek. ad a: Onderdeel van dit verbetertraject is het spoedig komen tot een verbeterde en gedragen geschillenregeling, welke onder meer inhoudt dat de Auditautoriteit het uiteindelijke oordeel geeft met inachtneming van een extern advies. Bij de inrichting van de verbeterde geschillenregeling wordt ook gekeken naar de ervaringen met de geschillenregeling die bij het Europees Visserij Fonds (EVF) wordt gehanteerd. Daarnaast kan van de mogelijkheid gebruik worden gemaakt om, in geval van een blijvend verschil van inzicht, gezamenlijk naar de Europese Commissie te gaan en haar te vragen naar haar visie. Het oordeel van de Europese Commissie is dan een voor alle partijen bindend oordeel. ad b: De staatssecretaris van EZ onderschrijft het belang van een spoedige oplossing van de resterende geschilpunten. Bij alle betrokken partijen is er veel inspanning om op korte termijn gezamenlijk tot een oplossing te komen, zodat een soepele afsluiting van het programma 2007-2013 wordt bevorderd, en zekerheid aan de begunstigden kan worden gegeven op de genoemde punten voor het programma 2014-2020. ad c: De staatssecretaris van EZ onderschrijft het belang om project-audits tijdig af te ronden en aan te sturen op voldoende ruimte voor wederhoorprocedures. De Auditautoriteit heeft maatregelen genomen die een tijdige afronding van projectaudits waarborgen onder voorwaarde van een tijdige indiening van de betaalaanvragen door de Managementautoriteiten. Als aan die laatste voorwaarde is voldaan blijft er voldoende ruimte voor een goede hoor en wederhoorprocedure.

Conclusie:	De samenwerking in het EFRO-veld moet verbeterd worden.*
	ad d: De staatssecretaris van EZ neemt deze aanbeveling over, en ziet deze aanbeveling als ondersteuning van reeds ingezette acties. In het kader van het EFRO-verbetertraject en in navolging van het rapport van de Commissie Goede Diensten werken verschillende werkgroepen (een werkgroep Regelgeving, een werkgroep Inrichtingsvraagstukken en een werkgroep Optimalisering Controleketen) aan, onder meer, de verduidelijking en verbetering van de interpretatie van regelgeving en de vormgeving van de controleketen. Een werkgroep-doorsnijdend aandachtspunt is het verbeteren van de onderlinge communicatie en samenwerking. ad e: De staatssecretaris van EZ neemt deze aanbeveling over. Aan de verbetering van de voorlichting aan projectbegunstigden is voor de programmaperiode 2014-2020 dan ook invulling gegeven door de Managementautoriteiten middels de publicatie van een uitgebreid voorlichtingsdocument, namelijk het Handboek EFRO. Met dit handboek worden alle EFRO-begunstigden zo volledig mogelijk geïnformeerd over de voorwaarden en vereisten waaraan zij moeten voldoen. Bij de subsidieverlening wordt aan de hand van een checklist nadrukkelijk door de Managementautoriteit getoetst of de aanvrager aan de gestelde voorwaarden kan voldoen. Ook is persoonlijke voorlichting een standaardtaak van de Managementautoriteit en een ‘key requirement’ (essentiële controlemaatregel) waarop de Auditautoriteit het systeem van de Managementautoriteit beoordeelt. Daarnaast wordt door de werkgroep Optimalisering Controleketen van het EFRO-verbetertraject gewerkt aan een transparanter controleproces. ad f: De staatssecretaris van EZ onderschrijft het voordeel van het gebruik van standaardkosten ter vereenvoudiging van de controle. Loonkosten vormen bij EFRO-projecten het overgrote deel van de gemaakte kosten. De Regeling Europese EZ-subsidies biedt uitsluitend de mogelijkheid om gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties voor het berekenen van subsidiabele loonkosten. Mocht in de toekomst blijken dat ook voor andere kostenposten het gebruik van standaardkosten mogelijk en wenselijk is, dan zal van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt.

Conclusie:	**De afsluiting van de programmaperiode 2007-2013 vereist veel aandacht.**
Aanbeveling:	Monitor de tijdige en adequate indiening van de laatste betaalaanvragen in 2016, zodat voldoende tijd resteert voor de afsluitende controlewerkzaamheden van de auditautoriteit.
Reactie staatssecretaris van EZ:	De staatssecretaris van EZ onderschrijft het belang om toe te zien op de tijdige en adequate indiening van de laatste betaalaanvragen in 2016. Er is bij alle betrokken partijen veel aandacht voor het tijdig opleveren van de laatste betaalaanvragen over de periode 2007-2013. Gezamenlijk wordt getracht om zo snel mogelijk betaalaanvragen in te dienen, van een zo groot mogelijke omvang. De Managementautoriteit Noord heeft de laatste betaalaanvraag inmiddels bij de Europese Commissie ingediend. De planning van de Managementautoriteit Zuid is om aan te sluiten bij het advies van de Europese Commissie en niet later dan 30 juni 2016 betaalaanvragen in te dienen. De Managementautoriteit West zal uiterlijk 31 juli 2016 de laatste betaalaanvraag bij de Europese Commissie indienen en de Managementautoriteit Oost naar verwachting in september 2016. EZ zal in overleg met de Managementautoriteiten en Certificeringsautoriteit bezien in hoeverre versnelling mogelijk is en welke andere oplossingen er zijn om gezamenlijk te zorgen dat de Auditautoriteit haar controlewerkzaamheden adequaat kan afronden voor de einddatum van 31 maart 2017.
Conclusie:	**De rapportage over financiële correcties aan de Europese Commissie moet aangepast worden.**
Aanbeveling:	Zie toe op de tijdige en adequate aanpassing van de bijlage met financiële correcties conform de wensen van de Europese Commissie, zodat de betaalonderbreking snel opgeheven kan worden en de laatste betaalaanvragen van EFRO West tijdig verzonden kunnen worden.
Reactie staatssecretaris van EZ:	De staatssecretaris van EZ onderschrijft het belang van aanpassingen van de bijlage met financiële correcties zodat de betaalonderbreking opgeheven kan worden. Op 10 maart 2016 is voor Managementautoriteit West een aangepaste bijlage met financiële correcties ingediend over 2014, alsmede de bijlage over 2015. Op 5 april 2016 heeft de Europese Commissie de betaalonderbreking opgeheven. De betaalaanvragen van Managementautoriteit van West worden vanaf dit moment weer op de gebruikelijke wijze verwerkt.

3 ESF

Conclusie:	De afsluiting van de programmaperiode 2007-2013 vereist veel aandacht.
Aanbeveling:	(Aan de staatssecretaris van SZW:) Zie toe op de naleving van gemaakte afspraken over een tijdige en adequate indiening van de laatste betaalaan-vragen in 2016, zodat voldoende tijd resteert voor de afsluitende controle-werkzaamheden.
Reactie staats-secretaris van SZW:	De staatssecretaris van SZW onderschrijft de aanbeveling. Het Agentschap SZW heeft voor de afsluitende controlewerkzaamheden extra capaciteit vrijgemaakt. Ook de laatste einddeclaraties zullen tijdig zijn afgehandeld, zodat de laatste betaalaanvragen tijdig kunnen worden ingediend. Ter waarborging van de tijdige afwikkeling van de werkzaamheden voor de programmaperiode 2007 – 2013 hebben, zoals uzelf in uw rapportage aangeeft, de Managementautoriteit, de Certificeringsautoriteit en de Auditautoriteit een procedure, inclusief tijdpad, opgesteld.

4 EVF

Conclusie:	**De afsluiting van de programmaperiode 2007-2013 vereist veel aandacht; de beheers- en controlesystemen kennen nog veel verbeterpunten.***
Aanbeveling:	(Aan de staatssecretaris van EZ:) Zie toe op: • De tijdige en adequate indiening van de laatste betaalaanvragen in 2016, zodat voldoende tijd resteert voor de afsluitende controlewerkzaamheden van de auditautoriteit. • Het spoedig oppakken van de resterende verbeterpunten in de systemen van de managementautoriteit/bemiddelende instantie, in het bijzonder de managementverificaties, zodanig dat deze autoriteiten de werkzaamheden voor de afsluiting van het programma adequaat verrichtten.
Reactie staatssecretaris van EZ:	De staatssecretaris van EZ neemt deze aanbeveling over. Er is met alle betrokken partijen gewerkt aan een plan van aanpak voor afsluiting van het fonds. De Managementautoriteit zal erop toezien dat alle afgesproken deadlines in het plan van aanpak worden nageleefd. Maandelijks zal de voortgang van dit plan worden bewaakt. Ook zijn afspraken gemaakt over tijdige escalatie bij eventuele verschillen van inzicht. Volgens planning wordt de laatste betaalaanvraag in september 2016 ingediend bij de Europese Commissie. Eind 2015 zijn belangrijke kaders aangepast en met name voor de managementverificaties. Uit de lopende projectaudits moet blijken of het systeem voldoende verbeterd is. Periodiek vindt er overleg plaats tussen de Managementautoriteit en de Bemiddelende Instantie RVO over de voortgang van de verbetermaatregelen. Vanaf april 2016 zullen maandelijks alle betrokken partijen bijeenkomen om de voortgang van de werkzaamheden rondom afsluiting EVF te bewaken.

* *Soortgelijke conclusie in ons Rapport bij de Nationale verklaring 2015*

Overzicht aandachtspunten

1 Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO):	
Aandachtspunten	• Verbeteren van controles op producentenorganisaties van telers (ELGF).* • Versnellen van de oplevering van de resultaten van controles ter plaatse (ELGF en ELFPO).* • Tijdig instellen van vorderingen op subsidieontvangers (ELFPO).*

2 EFRO:	
Aandachtspunten:	• Verbeterpunten in managementverificaties bij managementautoriteit EFRO West en geautomatiseerde informatiesystemen bij alle managementautoriteiten.* • Verbeteren van vastlegging van controlespoor en uitvoering van certificeringswerkzaamheden door de certificeringsautoriteit.* • Aanscherpen van normatiek voor noodzakelijkheid van kosten.*

3 ESF:	
Aandachtspunten:	• Verbeterpunten in managementverificaties, vastlegging van het controlespoor en betrouwbaarheid van het geautomatiseerde systeem bij de managementautoriteit. • Verbeteren van vastlegging van het controlespoor, uitvoering van certificeringswerkzaamheden en controle van vorderingen en schrappingen door de certificeringsautoriteit.

4 EVF:	
Aandachtspunten:	• Verbeteren van vastlegging van het controlespoor, uitvoering van certificeringswerkzaamheden en controle van vorderingen en schrappingen door de certificeringsautoriteit.*

** Soortgelijke aandachtspunten in ons Rapport bij de Nationale verklaring 2015 (2015b)*

Overzicht afgeronde conclusies en aanbevelingen *Nationale verklaring 2015*

1 Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)

Conclusie:	Percentages onrechtmatigheden bij investerings- en project-subsidies en grondgebonden steun boven 2% (bij ELFPO).
Aanbeveling:	Zorg er voor dat de RVO de oorzaken van de onrechtmatigheden bij de investerings- en projectsubsidies vanuit het ELFPO analyseert en nagaat of de intensivering van controles een passende maatregel is om het aantal onrechtmatigheden terug te dringen.

2 EFRO

Conclusie:	Ondanks verbeteringen in managementverificaties percentage onrechtmatigheden nog boven 2% bij EFRO West.
Aanbeveling:	Draag zorg voor strikte toepassing van de verbeterde management-verificaties (vooral door verscherping van de controles door de managementautoriteit) en voor het declareren van uitgaven bij de Europese Commissie waarvoor voldoende zekerheid is verkregen, zodat het risico op overschrijding van het maximaal toegestane percentage onrechtmatigheden tot een minimum beperkt wordt.

3 ESF

Conclusie:	Percentage onrechtmatigheden boven 2%.
Aanbeveling:	Bewaak de effectieve en spoedige invoering van de monitoring van de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs door de management-autoriteit en zie toe op een zorgvuldige controle door de management-autoriteit op (mogelijke) dubbele declaraties. Ga daarbij tevens na of meer aandacht nodig is voor het voorkomen en ontdekken van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden. Draag zorg voor het standaard betrekken van publieke informatie bij de managementverificaties, zoals de inspectierapporten van de Inspectie van het Onderwijs.

4 EVF

Conclusie:	**Percentage onrechtmatigheden ruim boven 2% bij EVF, met veel resterende onzekerheden; mede door overschrijdingen mogelijk verlies van Europese bijdragen aan visserijprojecten.**
Aanbeveling:	Bewaak de effectieve en spoedige invoering van de noodzakelijke verbeteringen in alle onderdelen van het beheers- en controlesysteem van de managementautoriteit, in het bijzonder in de zo belangrijke managementverificaties, om het percentage onrechtmatigheden terug te dringen. Draag zorg voor snelle oplossing van onzekerheden. Draag zorg voor declaratie van voldoende (afdoende op rechtmatigheid gecontroleerde) uitgaven in 2015 en 2016, zodat verder verlies van Europese bijdragen aan toegekende visserijprojecten wordt voorkomen.
Conclusie:	**Onzekerheid over juistheid en volledigheid vorderingen.**
Aanbeveling:	Draag zorg voor goede afspraken tussen managementautoriteit en certificeringsautoriteit over definitie en registratie van vorderingen, zodat voortaan zekerheid kan worden verkregen over de betrouwbaarheid van de vorderingen.
Conclusie:	**Proces van mediation voor verdere verbetering vatbaar.**
Aanbeveling:	Blijf zorg dragen voor een terughoudend en vroegtijdig gebruik van het mediation-instrument, door onenigheid over de interpretatie van regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en in een vroeg stadium op te lossen. Draag zorg voor een snelle afhandeling van mediation-aanvragen. Draag zorg voor toepassing bij het EVF van dezelfde werkwijze bij bepaling van het foutpercentage als bij de structuurfondsen (meetellen van in mediation gebrachte bevindingen), zodat foutpercentages bij de Europese fondsen te vergelijken zijn.

Bijlage 2

Methodologische verantwoording

Wij hebben de *Nationale verklaring 2016* onderzocht en beoordeeld. Ons oordeel heeft ook betrekking op de zogenoemde consolidatiestaten: verantwoordingsdocumenten waarin de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten (gesaldeerd) en openstaande vorderingen per EU-fonds zijn weergegeven.

Oordeel

Wij geven een oordeel over:

1. de kwalificatie van de beheers- en controlesystemen van de EU-fondsen;
2. de kwalificatie van de wettigheid, regelmatigheid, juistheid en volledigheid van de verantwoorde financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigden;
3. de totstandkoming van de Nationale verklaring en de onderliggende deelverklaringen met de bijbehorende consolidatiestaten.

Werkzaamheden

Om tot onze oordelen over de beheers- en controlesystemen en de financiële transacties te komen hebben wij per fonds risicogericht eigen werkzaamheden verricht.
Daarnaast hebben wij gebruik gemaakt van de werkzaamheden van de ADR, in haar hoedanigheid als auditautoriteit en certificerende instantie. Dat is efficiënt, omdat het object en de reikwijdte van de controle van ADR en Algemene Rekenkamer voor een groot deel gelijk zijn. Om na te gaan of wij op de werkzaamheden van de ADR kunnen steunen, voerden wij een review van die werkzaamheden uit. Op basis daarvan hebben wij geconcludeerd dat wij voor onze oordeelsvorming gebruik kunnen maken van de bevindingen van de ADR. Geconstateerde aandachtspunten rapporteren wij in de toelichtingen per fonds, te vinden op onze website.

Voor ons oordeel over de totstandkoming van de Nationale verklaring hebben wij zelfstandig het proces van totstandkoming van de deelverklaringen van de Ministeries van EZ, SZW en VenJ en de Nationale verklaring van het Ministerie van Financiën beoordeeld. Daarbij hebben wij gebruik gemaakt van de assurance-rapporten van de ADR bij elke deelverklaring.

Naast de gesprekken met betrokken instanties die we in het kader van de eigen en review-werkzaamheden verrichten hebben wij dit jaar ook twee bijeenkomsten over problemen in de uitvoering en oplossingsrichtingen voor knelpunten georganiseerd. Deze bijeenkomsten zijn

geen onderdeel van onze controlewerkzaamheden, maar gericht op het verbeteren van onze werkwijze en publicaties, zodat die beter aansluiten op de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

Rapportage
Per fonds rapporteren wij de conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten. Aanbevelingen doen wij bij meer zwaarwegende verbeterpunten; minder zwaarwegende verbeterpunten rapporteren wij als aandachtspunten.

De Europese verordeningen stellen per fonds verschillende eisen aan beheer, controle en verantwoording. Dat betekent dat de Nationale verklaring maatwerk vereist en dat de informatie per fonds op onderdelen soms verschilt. Daarbij richten wij onze rapportage vooral op punten die moeten verbeteren.

In de tabel in § 3.1 geven wij een algemeen beeld van het functioneren van de beheers- en controlesystemen in de onderzochte periode. Door verschillende regelgeving binnen de Europese Commissie zijn de organisatie en de benamingen van de actoren bij de diverse fondsen verschillend. Ook de beoordelingssystematiek verschilt. Desondanks hebben wij een totaalbeeld willen schetsen van het functioneren van de beheers- en controlesystemen. Hiervoor hebben wij de systematiek van de structuurfondsen (EFRO, ESF) en EVF gevolgd. Wij hebben de door de ADR aan de Europese Commissie gerapporteerde scores van de landbouwfondsen en auditconclusies van de migratiefondsen zo goed mogelijk vertaald naar deze systematiek. Voor meer informatie over de scores en de voorgeschreven scoringsmethodieken per fonds verwijzen wij naar de toelichtingen op onze website.

Bijlage 3

Eindnoten

1. Het betreft uitgaven en ontvangsten (vooral correcties op uitgaven) die gesaldeerd in één bedrag zijn opgenomen. Gemakshalve spreken wij van 'gedeclareerde uitgaven'.
2. Bij het landbouwfonds ELFPO is ook sprake van nationale cofinanciering. Maar deze komt niet tot uiting in het verschil tussen de gedeclareerde uitgaven en de Europese subsidie. Dit komt doordat bij de landbouwfondsen alleen het fondsdeel (het Europese subsidiedeel) van de uitgaven wordt gedeclareerd.
3. Op grond van een in 2015 door het Ministerie van Economische Zaken, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer ontwikkeld format voor de berekening van het foutpercentage voor de landbouwfondsen kan het percentage onrechtmatige betalingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer op 3,6% worden bepaald. Ontwikkeling van dit format bleek nodig, omdat de controlestatistieken voor de Europese Commissie bewerking behoeven voor een correcte bepaling van het percentage onrechtmatigheden. De controlestatistieken voor de Europese Commissie betreffen statistieken met resultaten van administratieve controles door de RVO en resultaten van controles ter plaatse door de NVWA.
4. De deelverklaringen van de staatssecretaris van EZ en de staatssecretaris van SZW bevatten abusievelijk geen verwijzing naar dit lopende onderzoek. Dit is hersteld in de *Nationale verklaring 2016*.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2016a). *EU-trendrapport 2016*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 394, nr.1. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2016b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2015). *Rapport bij de Nationale verklaring 2015*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2014). *Rapport bij de Nationale verklaring 2014*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Europese Commissie (2015). *EU annual budget life-cycle: figures*. http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm?year=2014

Europese Unie (2012). *Verordening (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002*. Publicatieblad van de Europese Unie, L 298/1.

Voorlichting
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag
Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2016